

ЗАТВЕРДЖЕНО

*Наказ Вищого навчального закладу Укоопспілки
«Полтавський університет економіки і торгівлі»
18 квітня 2019 року № 88-Н*

Форма № П-4.04

***ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД УКООПСІЛКИ
«ПОЛТАВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЕКОНОМІКИ І ТОРГІВЛІ»***

Навчально-науковий інститут бізнесу та сучасних технологій

Форма навчання заочна

Кафедра бухгалтерського обліку і аудиту

Допускається до захисту

Завідувач кафедри _____ Є.А. Карпенко
«30» червня 2021 р.

ДИПЛОМНА РОБОТА

***на тему: «Публічні закупівлі в Україні: стан, проблеми та напрями
удосконалення»***

***зі спеціальності 076 «Підприємництво, торгівлі та біржова діяльність»
за освітньою програмою «Публічні закупівлі»
ступеня «магістр»***

Виконавець роботи Ляхно Руслана Валентинівна

_____ 30.06.2021 р.

Науковий керівник к.е.н., доцент Мілька Алла Іванівна

_____ 30.06. 2021 р.

Полтава – 2021

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. ГЕНЕЗА ПОНЯТТЯ «ПУБЛІЧНІ ЗАКУПІВЛІ».....	6
1.1 Становлення інституту публічних закупівель в Україні.....	6
1.2. Підходи до визначення поняття «публічні закупівлі»	19
1.3. Міжнародний досвід і затверджені стандарти в сфері публічних закупівель.....	25
Висновки за розділом 1.....	31
РОЗДІЛ 2. СУЧАСНИЙ СТАН РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ.....	33
2.1. Моніторинг сучасного стану публічних закупівель в Україні.....	33
2.2. Аспекти розвитку електронних публічних закупівель.....	43
2.3. Прогалини в законодавчому забезпеченні регулювання публічних закупівель.....	55
Висновки за розділом 2.....	61
РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ.....	63
3.1. Напрями підвищення ефективності публічних закупівель.....	63
3.2. Удосконалення державно-управлінських механізмів запобігання корупції у сфері публічних закупівель	79
Висновки за розділом 3.....	94
ВИСНОВКИ	95
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ІНФОРМАЦІЙНИХ ДЖЕРЕЛ	98

ВСТУП

. Сучасний стан національної економіки вимагає значних перетворень в усіх сферах суспільного життя. Це стосується не тільки найбільш важливих важелів економічного процвітання країни в цілому, а й таких елементів, які є запорукою ефективного управління державою. Важливим елементом управління національною економікою є система закупівель. Публічні закупівлі виступають вагомим інструментом регулювання попиту та пропозиції на конкретні види продукції, оскільки являє собою придбання товарів, робіт і послуг за державні кошти.

В умовах ринкової економіки постає потреба вдосконалення управління державними закупівлями, що обумовлює ділове співробітництво держави з іншими суб'єктами ринкових відносин і спрямоване на ефективне використання бюджетних коштів при реалізації державних програм у межах здійснення економічної політики. Держава як суб'єкт національної економіки має виступати не лише спостерігачем, але й активним регулятором економічних процесів та явищ. Основне завдання публічних закупівель полягає у створенні сприятливих умов для конкуренції учасників ринкових відносин у сфері виробництва, постачання, надання послуг та будівництва. Враховуючи обмеженість державних коштів, виникає нагальна потреба у підвищенні ефективності їх використання.

Дослідження проблем функціонування системи публічних закупівель у національній економіці висвітлені у працях таких зарубіжних вчених, як Дж. Кейнс, Дж. Гелбрейт, Дж. Б'юкенен, Дж. Стіглер, Р. Гобарт, К. Кузнецов, Н. Нестерович, І. Ансофф, В. Ойкен, В. Петті, А. Пігу, Дж. Робінсон та інших. Серед вагомих наукових досліджень вітчизняних вчених з питань вдосконалення системи публічних закупівель слід відзначити праці: В. Гейця, І. Луніної, З. Максименко, В. Морозова, М. Нефьодова, О. Овсянюк-Бердадіної, В. Смиричинського, Н. Ткаченко, Ю. Уманціва, О. Шатковського та інших.

Отже, у науковому доробку вітчизняних і зарубіжних учених глибоко

досліджено теоретичні й практичні проблеми системи публічних закупівель. Разом з тим, за сучасних умов особливої актуальності набувають питання, що стосуються визначення регуляторної функції закупівель товарів і послуг макроекономічного рівня за допомогою якої держава зможе забезпечити підвищення рівня ефективності функціонування відповідних інституційних компонентів системи регулювання.

Метою дипломної роботи є виявлення основних тенденцій розвитку системи публічних закупівель України на сучасному етапі, пошук шляхів та напрямів удосконалення системи електронних публічних торгів та визначення перспективних напрямів гармонізації системи закупівель України зі стандартами ЄС.

Об'єктом дослідження є публічні закупівлі в умовах інформаційного суспільства.

Предметом дослідження є державне регулювання сфери публічних закупівель.

Реалізація поставленої мети зумовила вирішення наступних **завдань**:

- дослідити сутність та інститут становлення публічних закупівель в Україні;
- охарактеризувати сучасний стан публічних закупівель в Україні;
- проаналізувати міжнародний досвід і затверджені стандарти в сфері публічних закупівель;
- охарактеризувати розвиток електронних закупівель;
- виявити прогалини в законодавстві щодо регулювання публічних закупівель;
- обґрунтувати основні напрями та надати рекомендації щодо вдосконалення державного регулювання сфери публічних закупівель та механізму запобігання корупції.

Для реалізації поставлених завдань у магістерській роботі було використано комплекс загальнонаукових і спеціальних методів: теоретичного узагальнення, порівняння, метод аналізу та синтезу - для пошуку та відбору

наукових напрацювань щодо функціонування публічних закупівель в умовах інформаційного суспільства, їх подальшої систематизації для комплексного розгляду теоретико-методологічних основ публічних закупівель; метод системного аналізу – з метою розкриття сутності нормативно-правового регулювання сфери публічних закупівель; методи порівняльного аналізу та екстраполяції - при екстраполяції міжнародного досвіду та інституційно-правових напрацювань на українські реалії, для визначення переваг і недоліків української архітектури системи публічних електронних закупівель порівняно з відповідними зарубіжними практиками, з метою ідентифікації основних прогалин законодавчого забезпечення функціонування публічних закупівель; метод логічного узагальнення для розроблення висновків та рекомендацій щодо вдосконалення державного регулювання сфери публічних закупівель відповідно до сучасних викликів в цій сфері.

Практичне значення отриманих результатів полягає в комплексному підході до наукового дослідження, що дозволило систематизувати всі сучасні наукові напрацювання в цій темі й виробити практичні рекомендації щодо оптимізації закупівельних процесів.

РОЗДІЛ 1

ГЕНЕЗА ПОНЯТТЯ «ПУБЛІЧНІ ЗАКУПІВЛІ»

1.1. Становлення інституту публічних закупівель в Україні

Становлення та розвиток інституту публічних закупівель беруть свій початок ще з давніх часів, адже кожна держава в будь-якому випадку потребувала фінансування пріоритетних для себе галузей. Історичний аспект розвитку, наприклад, міста Києва за часів Київської Русі свідчить про те, що дане місто було осередком первинних підприємницьких відносин, зберігаючи статус торгового міста аж до 1917 року XX століття. Праобразом відкритих торгів для здійснення державних закупівель в Київській Русі були такі поняття як «торжок» і «ярмарка». Внутрішня торгівля часів Київської Русі здійснювалася в більшій мірі на торгах, коли в певному місці і в зазначений час сходилися всі, хто мав бажання продати свій товар або купити щось в інших, при цьому торги існували майже в кожному населеному пункті, незалежно від розміру його території та кількості населення [90].

Для періоду роздробленості та іноземного панування на наших землях характерною формою публічних торгів стають ярмарки, що було першою ознакою формування самостійного внутрішнього ринку. Вони організовувались один-два рази на рік і тривали від кількох днів до кількох тижнів. На ярмарки з'їжджалися купці як з далеких земель, так і з околиць міста, які пропонували, у тому числі, товари, що не були представлені на місцевих лавках. Окрім цього, притаманним для даного періоду часу стає розширення оптової торгівлі, а також укладення контрактів на поставку товарів у великих розмірах [33].

Як і для будь-якого ремесла того часу, для торгівлі були встановлені особливі правила, що захищали інтереси невеликих купців. Проводити торги дозволялося лише місцевим купцям у відведеному для цього місці, у визначені

дні та встановлений час. Місцева адміністрація була зацікавлена в збереженні таких правил, адже це полегшувало для неї збирання торгового мита.

Економічний підхід у відносинах між державою і постачальниками матеріальних ресурсів на території сучасної України (яка на той час перебувала під владою Росії) почався у XVII столітті. У той же час з'явилися перші згадки про заходи та способи проведення купівлі товарів, які, виключивши деякі неточності, можна розглядати як праобраз сучасних відкритих торгів. Важливим історичним документом, що підтверджує дане твердження, є збережений з того часу царський Указ від липня 1654 року про доставку в місто Смоленськ борошна і сухарів за підрядною ціною. Активізація економічних відносин та військової активності царя Петра I за часів його правління спричинила збільшення кількості відкритих торгів [59].

Пізніше, спеціальним сенатським рішенням 1714 року, було встановлено публічне оголошення результатів як найважливіших, так і різноманітних дрібних торгів. При цьому, необхідно було зазначати хто та що придбав і скільки було сплачено коштів за даний товар. Такі відомості подавалися до Канцелярії Сенату. У зв'язку з різким зростанням кількості підрядів, які ділилися на конкурсній основі, цар Петро I засновує так звану Канцелярію підрядних справ. Це була спеціальна установа, що вирішувала питання щодо поставок і продажу. У військових відомствах ті ж самі обов'язки були покладені на спеціальних посадових осіб [90].

У той самий рік, коли російська держава проголосила себе імперією, а саме у 1721 році, був прийнятий Регламент Адміралтейства і Верфі, яким питання поставки встановлювалося як найважливіше, а інструкції щодо їх вирішення містилися в розділі першому, який мав назву «Як підрядників знаходити і з ними домовлятися». Правила роботи з підрядниками, прописані у даному документі, фактично є основою сучасного законодавства з проведення конкурсних торгів. Крім того, у той час була офіційно введена посада гофмаклера (розпорядника, організатора торгів), якими були лише досвідчені купці та за відсутності яких проведення таких торгів заборонялося.

Робота з підрядниками на той час організовувалась таким чином: спочатку писалися квитки, на яких зазначався підряд (тобто предмет закупівлі), дата (строк), з настанням якої розпочиналось прийняття заявок, та місце, в якому необхідно було зібратися всім претендентам на підряд. Ці квитки відправлялися поліцмейстеру, який приймав рішення про те, де їх розмістити так, щоб якнайбільше людей змогло дізнатися потрібну інформацію. У той самий час проводилося надсилення цих квитків в магістрати (так звані адміністрації) інших міст. Наприклад, про товари та вироби, доставка яких мала б відбутися влітку, повідомлялося не раніше листопада місяця, а про отримання зимових замовлень – не пізніше липня. Якщо підрядник був надійний та ним було запропоновано найнижчу ціну, то підряд передавався йому. У зворотньому ж випадку, якщо він виявлявся недобросовісним або недостатньо матеріально спроможним, товар передавався «вірній» людині, з відповідними репутацією і станом справ, при цьому ціна, навіть якщо вона була більша за попередню, не мала принципово важливого значення. Загалом, учасники тогочасних конкурсних торгів зазнавали значного тиску з боку держави. Як приклад, зменшення вартості підряду відбувалося таким чином: на добу запалювалася свічка, а претендентів попереджували, що «якщо хтось із них передумає або повернеться під час горіння цієї свічки й буде менше брати», то вже затверджений підряд або доставка передадуться йому. Проте, якщо подібна пропозиція надходила після згорання свічки, то вона вважалася такою, що не надійшла взагалі. Для того, щоб уникнути шахрайства серед претендентів, свічка знаходилася під охороною двох спеціально приставлених офіцерів [33].

Цар Олександр I, зайнявши своє законне місце на престолі, в першу чергу розпочав реформування системи державного управління. Перегляд тогочасного законодавства спричинив зміну правових документів з «публічного продажу казенних поставок і підрядів». Лише за першу чверть XIX століття було видано 107 урядових актів, що встановлювали порядок проведення торгів, а також вдосконалювали їх правове забезпечення й, як наслідок, подальше виконання замовлення. Незабаром, у 1802 році було видано «Статут про провіант для

продовольства військ», у якому були зафіксовані нові правила для укладання підрядів. Особливої уваги зазнали довідкові ціни та механізм збирання необхідної для їх обчислення інформації. Довідкова ціна була відправною точкою в організації торгів, тому всі рішення того часу приймалися орієнтуючись на неї [83].

Якщо порівнювати законодавство XVIII та XIX століть, то в останньому була значно зменшена кількість розпоряджень погрозового характеру. В першу чергу, це вказує на те, що розроблена та напрацьована система проведення торгів, організація поставок та виконання підрядів була дієвою. Адже проведення процесу торгів зазнало суттєвих змін, як приклад, для того, щоб внести свою пропозицію достатньо було надіслати їх поштою, а конкурсанти або їх довірені особи могли прибути безпосередньо на торг.

Що ж стосується України, то державне замовлення як прототип державних (а згодом публічних) закупівель в нашій країні почало діяти ще з 1989 року за часів радянського союзу. Проте, з проголошенням незалежності та починаючи з 1993 року, централізоване планування виробництва та розподіл матеріально-технічних ресурсів як перевірена роками дієва система почала втрачати свою доцільність та відповідність сучасному стану економіки в країні, тому державне замовлення зазнало невідворотніх змін. А саме, до 1996 року це знаходило свій відбиток у щорічних указах Президента України про державний контракт та державне замовлення. Так, відповідно до Указу Президента України від 04 травня 1992 року № 289/92 «Про державне замовлення в Україні» державне замовлення визначалося як складовий елемент системи економічних методів державного регулювання, тому під час періоду переходу до ринкових відносин та розвитку ринкової інфраструктури залишався одним з головних його рушіїв. Проте, способів розміщення державного замовлення у даному Указі не було зазначено. Орім того, прийнятою 21 жовтня 1993 року Постановою Кабінету Міністрів України № 871 «Про затвердження Положення про порядок організації та проведення міжнародних торгів (тендерів) в Україні» [59] було розпочато проведення міжнародних торгів, а також врегульовано здійснення

закупівель товарів (робіт, послуг) на конкурсних засадах виключно іноземного походження для задоволення потреб держави.

Законом України від 22 грудня 1995 року № 493/95-ВР «Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб» було змінено підходи щодо регулювання державних замовлень. В свою чергу, те саме було зафіксовано Постановою Кабінету Міністрів України від 29 лютого 1996 року № 266 «Про порядок формування та розміщення державних замовлень на поставку продукції для державних потреб і контролю за їх виконанням» [33]. У даному нормативно-правовому акті перелічені державні замовники (зокрема це міністерства, центральні органи виконавчої влади, уряд Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, а також інші державні установи та організації, які є уповноваженими урядом України на укладання державних контрактів). Гарантом за зобов'язаннями таких замовників є Кабінет Міністрів України. Окрім того, були встановлені функції державних замовників, їх обов'язки, джерела надходження фінансів для виконання таких замовлень, прописано порядок контролю за їх використанням, визначено шляхи заохочення до виконання поставок за встановленими умовами, а також міра відповідальності за невиконання державних контрактів.

Закон України від 22 грудня 1995 року № 493/95-ВР «Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб» став першим нормативним документом, яким було врегульовано вищезгадане питання. Проте, в порівнянні з сучасним законодавством, що регулює питання публічних закупівель в Україні, цей закон мав у своєму складі лише шість статей, за допомогою яких було лаконічно врегульоване це питання. До того ж, вищезгаданим законом пропонувалось достатньо розгорнута дефініція поняття «державна закупівля». У відповідності з абз. 2 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб», державним замовленням (що в цьому випадку є синонімічним за значенням до поняття державної закупівлі) є засіб державного регулювання економіки шляхом формування на контрактній (договірній) основі складу та обсягів товарів, робіт і

послуг, які є необхідними для забезпечення пріоритетних потреб держави, розміщення державних контрактів на її поставку (закупівлю) серед підприємств, організацій та інших суб'єктів господарської діяльності України всіх форм власності [90]. Отже, на основі такої дефініції поняття державного замовлення можна зробити декілька висновків: по-перше, саме формулювання «засіб державного регулювання економіки» прямо вказує на превалювання планової економіки в системі держави того часу; по-друге, «забезпечення пріоритетних державних потреб» також дає розуміння переваги державного інтересу над приватним.

Закон України від 03 березня 1999 року № 464 «Про державне оборонне замовлення» визначає окремий порядок, за допомогою якого формується державне оборонне замовлення для забезпечення потреб Збройних Сил України, а також інших військових формувань з озброєння й військової техніки, речового та медичного майна, продовольства, паливно-мастильних матеріалів, виконання науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт.

Іншим нормативно-правовим актом, яким було врегульовано питання державних (публічних) закупівель, є Закон України від 22 лютого 2000 року №1490-III «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти». Його метою було створення конкурентного середовища, забезпечення прозорості процедур закупівель й досягнення оптимального і раціонального використання державних коштів. Даний закон надавав формулювання як загальноправових, так і економічних засад здійснення процедур державних закупівель товарів, робіт і послуг за рахунок державного бюджету.

У порівнянні з попереднім законом, Закон України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» більш точно окреслює процедуру державних закупівель. А саме, згідно з абз. 4 ст. 1 даного закону, державною закупівлею вважається придбання замовником товарів, робіт і послуг за державні кошти у порядку, встановленому цим Законом, при цьому здійснення закупівлі одним замовником в інтересах іншого забороняється, крім випадків здійснення закупівлі товарів на засадах міжвідомчої координації. На нашу думку, вже в

цьому законодавчому акті можна спостерігати поступовий відхід від принципів державного регулювання економіки на користь ринкової економіки та деяку появу диспозитивності при вирішенні питань державної закупівлі.

Однак, на відміну від положень Директив Європейського Союзу, національним законодавством України на випадок застосування спрощеної процедури запиту цінових пропозицій (котирувань) була визначена верхня межа закупівель. Відповідно до ст. 2 Закону України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» закупівлі товарів і послуг, що можуть реалізовуватися на постійному ринку, верхня межа дорівнює 100 тисячам гривень, а для закупівель робіт – сума еквівалентна 500 тисячам гривень [8].

Наступні були прийняті Закон України від 01 червня 2010 року № 2289-VI «Про здійснення державних закупівель» та Закон України від 10 квітня 2014 року № 1197-VII «Про здійснення державних закупівель» [55]. В обох випадках спостерігається подальша «лібералізація» у регулюванні питання державних закупівель в Україні. Не дивлячись на досить детальну регламентацію самого процесу державної закупівлі та деяких супутніх питань, визначення самого поняття державних закупівель, які містяться у п. 3 ч. 1 ст. 1 обох законів, на нашу думку, є «поверхневими». Так, у відповідності з п. 3 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про здійснення державних закупівель» 2010 року, державною закупівлею вважається придбання замовником товарів, робіт і послуг за державні кошти у порядку, встановленому законом. У той самий час, згідно з п. 3 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про здійснення державних закупівель» 2014 року, державною закупівлею є придбання замовником товарів, робіт і послуг у порядку, встановленому законом. Саме відсутність формулювання «за державні кошти», на нашу думку, вказує на поступову лібералізацію у регулюванні інституту державних закупівель в Україні.

Аналізуючи чинний нині Закон України від 25 грудня 2015 року № 922-VII «Про публічні закупівлі», то він, в свою чергу, відмовляється від формулювання «державне замовлення» на користь поняття «публічне замовлення» [66]. Вважаємо, що це пов'язано з нинішнім курсом нашої держави

на євроінтеграцію та повну адаптацію економічної системи України до встановлених ринкових умов шляхом відмови у більшій мірі від державного регулювання економіки України на користь регулювання її за допомогою ринкових методів.

Окрім цього, в окремих сферах та спеціальними нормативними актами регулюються також особливості державних закупівель. Наприклад, Законом України від 03 березня 1999 року № 464 «Про державне оборонне замовлення», Постановою Кабінету Міністрів України від 09 грудня 1999 року № 2244 «Питання державного оборонного замовлення». Даними нормативно-правовими актами врегульовано важливі питання щодо формування, розміщення і обсягів поставок (закупівель) продукції, виконання робіт і надання послуг у сфері оборонного замовлення.

Паралельно з нормативним врегулюванням даного питання проблеми публічних закупівель активно обговорювалися й на доктринальному рівні.

Так, у своїй монографії «Фінансово-правове регулювання публічних закупівель в Україні» Ю. І. Пивовар та В. М. Новаковець розмежовують підходи вітчизняних економістів та правників до розуміння поняття публічних закупівель [83]. Як зазначають автори, серед економістів та вчених-правників необхідно виділити декілька наукових позицій. І з ними важко не погодитись, адже навіть працюючи в одній науковій галузі підходи до розуміння того самого поняття можуть кардинально відрізнитись один від одного. Тому, слід зазначити, що одні науковці, як от наприклад В. В. Смиринський у своїй монографії, визначають публічні закупівлі як основу видатків та засобів, а саме як грошові видатки уряду на придбання вироблених у певному році товарів та послуг, інструмент прямої дії, що застосовується у фінансовій політиці, а також як засіб забезпечення матеріального наповнення заходів, які спрямовані на розв'язання загальнодержавних міжгалузевих проблем і соціальних питань [59]. Інші ж вчені, наприклад Г. І. Пінкас у своєму авторефераті, публічні закупівлі розуміють як систему замовлення державними органами товарів, робіт чи послуг, що є необхідними для повноцінної реалізації програм розвитку та економічного

зростання держави, за завчасно оголошеними умовами конкурсу, та які передбачають виконання встановлених умов на принципах добросовісної конкуренції серед учасників торгів з метою забезпечення ефективності та максимальної економії грошових коштів для їх замовника [59]. Проаналізувавши дві абсолютно різні дефініції одного і того самого поняття можна зробити висновок, що на доктринальному рівні відсутня узгодженість понять, що вказує на різностороннє та суперечливе дослідження питання.

Ю. І. Пивовар та В. М. Новаковець в своїй монографії встановили, що розрізненість наукових поглядів у розумінні вищезазначеного поняття характерна не лише вченим економічної галузі, але й науковцям-правникам, у тому числі одиничним представникам галузі фінансового права. Наприклад, Л. В. Фалько з точки зору фінансового права визначає державні закупівлі як використання у встановленому порядку уповноваженими особами публічних фінансових ресурсів на придбання товарів, робіт та послуг з метою виконання покладених на них функцій або забезпечення власних потреб [83]. Тобто вчений розуміє саме поняття як дію у вигляді використання коштів. В свою чергу, І. В. Влялько ті ж самі державні закупівлі тлумачить як закупівлю на конкурсній основі, згідно з визначеними правилами та умовами, товарів, робіт та послуг за державні кошти, що відбувається з метою підтримки життєдіяльності держави на належному рівні [8]. Науковець більш детально сформулював визначення поняття державних закупівель та подає це як дію у вигляді проведення закупівлі на конкурсній основі. Порівнюючи ці дві думки, можна зробити невеликий висновок про те, що для того, щоб дослідити дане питання в повній мірі необхідно звернутись до визначень поняття державних закупівель також інших вчених.

В. В. Зубар, аналізуючи систему державних закупівель з позиції державного управління, визначає їх як закупівлі, що здійснюються шляхом прямого придбання органами державного управління та місцевого самоврядування (бюджетними установами і підприємствами) суспільно необхідних товарів за рахунок коштів платників податків і неподаткових

доходів, акумульованих у бюджетних та позабюджетних фондах держави [21]. О. Л. Юдіцький ж, в свою чергу, пропонує розглядати державні закупівлі як інститут та визначає їх як сукупність суспільних відносин, які виникають та реалізуються шляхом формування державних замовлень та укладання державних контрактів з метою задоволення державних потреб у товарах, роботах й послугах, а також характеризуються ефективним використанням фінансів з державного бюджету та наявними специфічними, соціально-орієнтованими функціями [90]. Як можна побачити, кожне поняття все ширше розкриває свою сутність у формулюваннях вчених, тим самим протиставляє одну позицію іншій, внаслідок чого виникає необхідність до єдиного підходу у дефініції терміну задля уникнення можливих розбіжностей.

Крім того, Г. І. Пінькас у своїй роботі було доведено, що такі поняття як «тендер», «конкурс», «конкурсні торги», «закупівлі», «прок'юремент» є синонімічними і являють собою систему методів і прийомів закупівель, що дозволяють задовольнити першочергові потреби соціально-економічного розвитку країни в умовах конкуренції, що зменшує витрати держави при здійсненні таких закупівель [58]. Дійсно, дослідивши такий розділ порівняльно-історичного мовознавства як етимологія слова, стає зрозумілим, що ці поняття мають тотожне значення та з іноземної мови (англ. procurement, tender) перекладаються як процес або форма організації придбання (закупівлі) товарів.

Відзначається намагання багатьох дослідників-економістів впровадити у термінологічний обіг, у тому числі в нормотворчий, термін «прок'юремент», замінивши ним категорію «державні закупівлі». Пропонується розглядати «прок'юремент» як окрему науку або спеціальну навчальну дисципліну [20]. Проте, немає чіткого розуміння та пояснення для чого це. На нашу думку, введення такого терміну на законодавчому рівні викличе непорозуміння, адже дане поняття, по-перше розуміється як те саме, що і «тендер», «закупівля»; по-друге, ускладнюючи і без того переповнені запозиченими іноземними термінами національні нормативно-правові акти законодавець підвищить необхідність в

пошуку розбіжностей між синонімічними поняттями, тим самим викличе суперечність в їх трактуванні.

Ю. І. Пивовар та В. М. Новаковець акцентують увагу на тому, що окремою підгрупою в межах доктринальної групи вбачається доцільним виокремлення декількох основних підходів науковців щодо визначення сутності й поняття державних закупівель у співвідношенні їх із суміжною категорією «державне замовлення» [83]. Перша група представлена вченими, які вказують, що поняття державних закупівель вужче за поняття державного замовлення. Е. А. Ковальова з цього приводу зазначила, що державні закупівлі товарів, робіт і послуг є ніщо інше як наслідок державного замовлення, кінцевою стадією процесу реалізації державного замовлення. Подібної думки дотримується і Є. Ю. Подосінніков, розуміючи державні закупівлі як похідну природу від державного замовлення. У контексті похідної природи обох понять з наведеними твердженнями вчених можна погодитись, адже обидва терміни є взаємопов'язаними. Так, без першого (державне замовлення) не могло б існувати друге (державні закупівлі) в такому вигляді, який поняття має сьогодні. Оскільки, як вже зазначалося у даному розділі, поняття державного замовлення є нічим іншим як підґрунтям до розуміння закупівель, його історичним прообразом.

Відповідно до другої групи поглядів фахівців, категорія «державні закупівлі» ширша у порівнянні з категорією «державне замовлення». Так, О. Ф. Овсянюк-Бердадіна стверджує, що державні закупівлі послуг є ширшим поняттям, ніж державні замовлення, оскільки останні є лише інструментом забезпечення найпріоритетніших державних потреб у послугах [55]. При цьому основним критерієм розмежування цих двох процесів вчена виділяє масштаб охоплення об'єкта закупівлі та зазначає, що система державних закупівель поділяється на дві складові: державні замовлення як інструмент забезпечення найпріоритетніших потреб держави та безпосередньо державні закупівлі, які за функціональним призначенням забезпечують безпосередні суспільні потреби. Подібної думки дотримуються практики, які охоплюють процес ідентифікації

державних потреб у послугах, визначення необхідних ресурсів, освоєння цих ресурсів через певний процедурний порядок дії держави в особі замовників щодо закупівлі на ринку послуг, необхідних для задоволення потреб, ефективно використання цих послуг за умови постійного контролю на всіх стадіях використання. Дане формулювання науковця, хоч і відрізняється від попереднього, проте також заслуговує на увагу. Так як при більш детальному дослідженні на перший погляд абсолютно сумісних понять, можна констатувати, що обидві категорії безсумнівно мають спільні риси, тобто обсяг одного з них частково входить в обсяг іншого, проте вони не є тотожними.

На думку представників третьої групи, логічною є схильність до ототожнення означених категорій. Зі змісту робіт І. В. Влялька, М. П. Галущака, В. В. Зубара, Г. І. Пінькаса та інших вчених складно віднайти таку межу, яка б відрізняла зміст понять, адже авторами в однаковій мірі використовуються ці терміни при характеристиці тих чи інших явищ у сфері закупівель товарів, робіт і послуг за рахунок коштів державного бюджету. Вважаємо таку позицію вчених можливою, проте недоречною в умовах сучасних досліджень. Адже в силу свого історичного походження та закладеного в кожне з понять змісту та функцій, а також використання їх в різні періоди розвитку економіки держави, апріорі вони не можуть бути тотожними. Державне замовлення у період свого розквіту виступало як стовідсотковий державний регулятор у виготовленні продукції та послуг, а після втрати цих властивостей з'явилась державна закупівля, яка стала лише засобом забезпечення потреб у роботах, виготовленні продукції, послугах замовників, що утримуються за рахунок державних коштів.

Відповідно до цього, четверта група підходів охоплює погляди дослідників, які відстоюють відокремленість понять «державні закупівлі» і «державне замовлення». Ю. В. Кіндзерський, досліджуючи контрактну систему, зазначає про її відсутність в Україні. До того ж, автор доводить, що в Україні, хоча й виконання державного замовлення здійснюється шляхом укладання контрактів і проведення держзакупівель, проте на відміну від іноземних держав, де останні повністю підпорядковані обслуговуванню першого, це лише окремий

випадок, а системи державних закупівель та державні замовлення відносно автономні одна від одної, адже велика частка державних закупівель в Україні здійснюється поза межами державного замовлення і не має з ним нічого спільного. Діюча в країні система державних закупівель відокремлена від системи державного замовлення, тоді як вона має бути лише його складовим елементом у загальному технологічному циклі забезпечення державних потреб [90]. Ю. І. Пивовар та В. М. Новаковець також розділяють дану позицію. Так, вони стверджують, що, базуючись на положеннях чинного національного законодавства України, на відмежованість поняття «державні закупівлі» від поняття «державне замовлення» вказують такі основні риси, що їх характеризують, а саме: мета, суб'єкти, джерела фінансування, правова форма реалізації відносин [83].

Загалом, проаналізувавши думки вчених щодо розглянутого питання можна зробити деякі висновки: по-перше, вже існуюча термінологія потребує додаткової систематизації, у тому числі й на законодавчому рівні; по-друге, у визначення поняття терміну «державні закупівлі» науковці вкладають різний зміст; по-третє, у науці та практиці поширюється намагання застосування запозиченого з англійської мови терміна «прок'юремент» у розширеному та звуженому тлумаченні, що призведе до різночитань такого; по-четверте, термін «державні закупівлі» в широкому значенні рекомендується розглядати як результат правової форми закріплення економічних відносин, що виникають у процесі задоволення суспільних потреб у продукції за державні кошти.

На думку Ю. І. Пивовара та В. М. Новаковця, з кожним роком в Україні спостерігається поступове, а іноді й стрімке, зростання обсягів закупівель товарів, робіт і послуг, що здійснюються за рахунок публічних коштів для потреб держави, муніципальних утворень та інших публічних учасників ринку.

Водночас, за зауваженнями експертів, реальне призначення нинішньої системи публічних закупівель, що закладене у законодавстві, – це виступати інституційно оформленим механізмом використання державних ресурсів для задоволення приватних бізнес-інтересів та збагачення високопосадовців (через

нав'язування «своїх» підрядників і завищених цін), джерелом бюрократичної ренти (через нав'язування непотрібних супровідних послуг і процедур здійснення закупівель) [83]. Це підтверджують і українські засоби масової інформації, що рясніють прикладами закупівель державними підприємствами на мільярдні суми у приватних компаній, які на пряму або через посередників пов'язані з представниками державної влади.

На нашу думку, внаслідок розбіжностей та неточностей у формулюванні одних і тих самих понять виникає необхідність продовження реформування системи публічних закупівель, що має ґрунтуватися на наукових розробках, результати яких, у свою чергу, повинні бути основою правових актів, що всебічно регулюватимуть відносини у даній сфері та слугуватимуть рішенням задля усунення правових прогалин і колізій та уникнення розбіжностей між синонімічними поняттями в їх трактуванні.

1.2. Підходи до визначення поняття «публічні закупівлі»

Здійснення публічних закупівель як однієї з форм державного регулювання сприяє не тільки економії бюджетних коштів, а й задоволенню потреб держави, суспільства та бізнесу. Закупівельна діяльність замовників, у відповідності до законодавчих вимог, передбачає використання бюджетних коштів для придбання предметів закупівель. Актуальність теми посилюється тим, що в умовах допущення різних порушень та зловживань, необхідною умовою досягнення ефективності в сфері публічних закупівель є чітке законодавче регулювання та усунення різного роду неузгоджень термінологічно-понятійного апарату.

Еволюція підходів до ролі і значення системи державних закупівель дозволила вважати її інструментом реалізації теорій суспільного добробуту та соціальних благ.

Фалко Ю. визначає такі базові характеристики впливу державних

закупівель на національну економіку [81, с. 137]:

- фінансування суспільних потреб у деяких видах товарів, робіт, послуг проводиться за рахунок громадських коштів, де держава виступає як посередник між споживачем і виробником матеріальних благ;
- державні закупівлі не спрямовані на отримання матеріальних вигод і збільшення дохідної частини бюджету - реалізація (розподіл) товарів, робіт, послуг для державних потреб спрямована на задоволення суспільних потреб і здійснення державних функцій;
- підвищення витрат держави на державні закупівлі опосередковано призводить до закріплення за державою статусу повноцінного учасника економічних відносин. Держава виступає контрагентом приватногосектору, надійного ринку збуту для організацій, установ, що представляють значне число різних секторів національної економіки.

Як справедливо зазначає Пінькас Г.І. [59], дослідження ролі державних закупівель дозволяють стверджувати, що вони мають значний вплив як на вирішення базових соціальних програм, так і на розвиток економіки країни в цілому.

На думку Квач В.Ю., роль публічних закупівель полягає в задоволенні потреб держави в товарах, роботах та послугах, що будуть використані для реалізації нею своїх функцій з найменшими бюджетними витратами та з отриманням продукції належної якості [30, с. 886].

Подібної позиції дотримується Критенко О.О., яка розглядає державні (публічні) закупівлі як інструмент, що дозволяє державі здійснювати належним чином свої функції, паралельно впливаючи на економічні відносини і створюючи сприятливі умови для розвитку певних галузей економіки [31, с. 44].

Вважаємо за доцільне дослідити сутність поняття “публічні закупівлі” в наукових джерелах. За визначенням Загороднього А.Г. [24], закупівля (продаж) у вузькому розумінні – договір про постачання великих партій товарів з оплатою у визначений угодою термін; у широкому розумінні ще розуміється, як закупи – придбання товарів усередині країни чи за кордоном великими

партіями, у великій кількості.

Досліджуючи наукові думки в сфері закупівель, можна дійти висновку про плюралізм в підходах до їх визначення. Не тільки в окремих нормативно-правових актах, а й в деяких наукових працях ототожнено поняття “державні закупівлі” і “державне замовлення”. Так, О. Софронова [29] вважає, що “державне замовлення” – це механізм державного регулювання економіки, основою якого є формування на договірній (контрактній) основі складу та обсягів продукції або робіт, необхідних для державних потреб, розміщення державних контрактів на поставку (закупівлю) цієї продукції (робіт) серед суб’єктів господарювання, незалежно від їхньої форми власності. Поняття “державне замовлення” – прообраз сучасного поняття “державні закупівлі”.

Храмкін А. також визначає державне замовлення як придбання виробів, товарів та надання послуг центральними, регіональними і місцевими адміністраціями, державними органами, а в галузі транспорту, телекомунікацій, енергетики і водопостачання – компаніями, що діють за спеціальними або ексклюзивними правами [47].

Погоджуємося з думкою Критенко О.О. [31, с. 21], яка розглядає державне замовлення як декларацією про наміри, а державні закупівлі як реалізацією намірів.

В міжнародній практиці для характеристики державних закупівель вживається термін прок’юремент “procurement”, під яким розуміється процес, завдяки якому органи державної влади, такі як державні відомства чи органи місцевого самоврядування, купують роботи, товари чи послуги у компаній [70].

Як вважає Н.В. Кулак [33, с. 277], прок’юремент можна визначити, як сукупність практичних методів і прийомів, що дозволяють максимально задовольнити потреби покупця при проведенні закупівельної кампанії за допомогою конкурсних торгів.

Багієв Л.Г. та К. Кузнецов [70] розглядають прок’юремент, як сукупність практичних методів і прийомів, що дозволяють максимально забезпечити інтереси замовника при проведенні закупівельної кампанії за допомогою

конкурсних торгів.

Дефініція понять “державні закупівлі” та “публічні закупівлі” у наукових джерелах представлена в табл. 1.1.

Таблиця 1.1

Трактування категорій “державні закупівлі” та “публічні закупівлі” у наукових джерелах

Автор	Визначення
<i>Державні закупівлі</i>	
Вляляко І.В.	закупівля на конкурентній основі, згідно з визначеними правилами та умовами, товарів, робіт і послуг за державні кошти з метою підтримки життєдіяльності держави на належному рівні
Критенко О.О.	певна, регламентована законодавством діяльність держави з придбання товарів, робіт і послуг з найбільшою ефективністю й найменшими витратами для забезпечення діяльності держави та впливу на розвиток галузей національної економіки й зміцнення соціальної політики
Довгань М.Ю.	спосіб реалізації державного замовлення, що полягає у придбанні публічною адміністрацією товарів, робіт і послуг за державні кошти на конкурентній основі (а в певних випадках – за відсутності такої), за встановленою законом процедурою з метою задоволення публічного інтересу
Петруненко Я.В.	ринкова операція, що залишає за ринком процес “прийняття рішень”, максимально використовуючи перевагу конкуренції між усіма заінтересованими постачальниками товарів або послуг на ринок
Ткаченко Н.Б., Уманців Ю. М.	сукупність практичних методів та прийомів, що допомагають максимально забезпечити інтереси замовника при проведенні закупівельної кампанії з допомогою конкурсних торгів.
Науменко С.М.	система замовленнями державними органами товарів (робіт, послуг), необхідних для повноцінної реалізації програм розвитку та економічного зростання держави, за завчасно оголошеними умовами конкурсу, які передбачають виконання визначених умов на принципах добросовісної конкуренції серед учасників торгів з метою забезпечення ефективності та максимальної економії грошових коштів для їх замовника.
<i>Прок'юремент</i>	
Смиричинський В.В	конкурентна система закупівлі продукції в ринковій економіці, що базується на принципах гласності проведення торгів, справедливості товарного обміну, економічності, ефективності та підзвітності обмінних операцій, обов'язковості виконання контрактних умов
<i>Публічні закупівлі</i>	
Кічік К.В.	закупівлі, в які входять “державні та муніципальні закупівлі, закупівлі державних корпорацій, суб'єктів природних монополій”
Новаковець В.М.	специфічний інструмент фінансово-правового регулювання правовідносин щодо формування, раціонального розподілу та ефективного використання публічних фондів коштів, що застосовується у процесі реалізації публічного інтересу при придбанні товарів, робіт і послуг за публічні кошти
Квач В. Ю., Афанасієв Р. В.	процес придбання замовником товарів, робіт, послуг, необхідних для його повного та ефективного функціонування, який відбувається у визначеному законодавством про публічні закупівлі порядку, у межах добросовісної конкуренції з метою забезпечення ефективності та максимальної економії державних коштів

Джерело: узагальнено автором

Вважаємо за доцільне надати власне визначення поняттю “публічні закупівлі”, як сукупності відносин між учасниками та замовниками з приводу прозорого придбання останніми товарів, робіт послуг у відповідності до державних замовлень (річного плану) з дотриманням принципів максимальної економії та ефективності при умові рівності та добросовісної конкуренції.

Деякі науковці ототожнюють поняття закупівель за державні кошти з тендерами, торгами. Так, Науменко С.М. [46, с. 244] вважає, що існують різні визначення закупівель за державні кошти, до яких відносить тендер, конкурсні торги, торги, закупівлі, прок'юремент та державні закупівлі, що об'єднується, на думку автора в тендерні закупівлі. Вважаємо, що дані поняття не можуть бути синонімами, оскільки несуть різне змістовне навантаження та масштабно відрізняються. Так, закупівлі не можна ототожнювати з публічними/державними закупівлями, оскільки останні є однією з їх складових (закупівлі, наприклад, можуть здійснюватися представниками бізнесу та громадянами без участі держави).

Тендер та тендерні закупівлі є значно вужчими поняттями, ніж публічні закупівлі, оскільки є конкурентними процедурами, а закупівлі за державні кошти передбачають також неконкурентні процедури (переговорні процедури).

Здійснивши оцінку відповідності застосування термінології у сфері публічних закупівель, можна стверджувати, що сьогодні існує певна плутанина та ототожнення основних понять і термінів не тільки в науковій літературі, а й нормативно-правовій базі, що, на нашу думку, негативно впливає на організацію та проведення закупівельного законодавства в Україні. Так, у діючій нині Постанові КМУ “Питання Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства” від 20 серпня 2014 р. № 459 з останніми змінами та доповненнями від 29.09.2019 року неодноразово (17 разів) вживається термін “закупівлі”, “публічні закупівлі”, “державні закупівлі”, “державні та публічні закупівлі”, чим підтверджується неузгодженість понятійного апарату (табл. 1.2).

**Неузгодженості понятійного апарату в Постанові КМУ “Питання
Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства”
в частині публічних закупівель (станом на 01.01.2020 р.)**

№п/п	Пункт	Зміст
1	п.1.	Мінекономіки є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику ... державних та публічних закупівель ...
2	п.3.	Основними завданнями Мінекономіки є... забезпечення формування та реалізація... державної політики у сфері державних та публічних закупівель ;
3	п. 4.	<p>Мінекономіки відповідно до покладених на нього завдань:</p> <ul style="list-style-type: none"> - здійснює нормативно-правове забезпечення державного регулювання у сфері державних та публічних закупівель; - здійснює щороку підготовку та подання до Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Рахункової палати звіту, який містить результати аналізу функціонування системи публічних закупівель; - узагальнює практику здійснення закупівель, зокрема міжнародну, вивчає, узагальнює та поширює світовий досвід з питань закупівель; - дійсноє міжнародне співробітництво у сфері закупівель; - надає роз'яснення щодо застосування законодавства у сфері державних закупівель; - надає узагальнені відповіді рекомендаційного характеру щодо застосування законодавства у сфері закупівель; - надає на власному інформаційному ресурсі безоплатні консультації рекомендаційного характеру з питань закупівель; - інформує громадськість про політику та правила публічних закупівель; - розробляє примірні навчальні програми з питань організації та здійснення державних та публічних закупівель; - забезпечує функціонування безоплатного веб-порталу уповноваженого органу з питань державних закупівель; забезпечує функціонування веб-порталу та інформаційного ресурсу з питань публічних закупівель, а також здійснює їх наповнення; - здійснює співробітництво з державними органами та громадськими об'єднаннями щодо запобігання проявам корупції у сфері закупівель; - взаємодіє з громадськістю з питань удосконалення системи публічних закупівель і організовує наради та семінари з питань закупівель

Вважаємо, що всі вищенаведені терміни та їх сполучення, виходячи із змісту Постанови мають бути замінені терміном “публічні закупівлі”. Особливі питання виникають до словосполучення “державні та публічні закупівлі”, що потребує якнайшвидшого виправлення, оновлення та доопрацювання.

Також, з метою приведення у відповідність Закону України “Про публічні закупівлі” та Господарського кодексу України, варто було б доповнити перший інформацію щодо державного замовлення. Так, Кодексом

визначено, що державне замовлення є засобом державного регулювання економіки шляхом формування на договірній основі складу та обсягів продукції (робіт, послуг), необхідної для пріоритетних державних потреб, розміщення державних контрактів на поставку (закупівлю) цієї продукції (виконання робіт, надання послуг) серед суб'єктів господарювання, незалежно від їх форми власності.

Отже, виходить, норми Кодексу діють щодо державного замовлення через укладання державних “контрактів” на закупівлі, однак, в Законі України “Про публічні закупівлі” це не передбачено. До речі, у даному Законі термін “контракт” застосовується лише для означення трудових договорів, а угода між замовниками і учасником розглядається, як договір – “господарський договір, що укладається між замовником і учасником за результатами проведення процедури закупівлі та передбачає платне надання послуг, виконання робіт або придбання товару” [66]. Відтак, вважаємо, що і в Господарському кодексі термін “контракт” має бути замінений на договір.

Основними принципами здійснення публічних закупівель, відповідно до законодавчих вимог, належать: добросовісна конкуренція серед учасників; максимальна економія, ефективність та пропорційність; відкритість та прозорість на всіх стадіях закупівель; недискримінація учасників та рівне ставлення до них; об'єктивне та неупереджене визначення переможця процедури закупівлі/спрощеної закупівлі; запобігання корупційним діям і зловживанням.

Отже, необхідність здійснення публічних закупівель зумовлена потребою в ефективному та економному використанні бюджетних коштів шляхом забезпечення державних підприємств, установ та організацій матеріальними благами (ресурсами). Однак, плюралізм в підходах до визначення основних понять і термінів призводить до погіршення організаційно-правового забезпечення, що в подальшому перешкоджає ефективному використанню коштів у сфері публічних закупівель. Саме тому, пропонується упорядкувати термінологічний апарат в законодавчій базі,

замінивши поняття “державні закупівлі”, “державні та публічні закупівлі” єдиним логічно доцільним терміном “публічні закупівлі”. Пропонується визначати “публічні закупівлі”, як сукупність відносин між учасниками та замовниками з приводу прозорого придбання останніми товарів, робіт послуг у відповідності до річного плану з дотриманням принципів максимальної економії та ефективності при умові рівності та добросовісної конкуренції.

1.3. Міжнародний досвід і затверджені стандарти в сфері публічних закупівель

Стандартизація законодавства в сфері регулювання публічних закупівель здійснюється з метою уніфікації всіх процесів в різних країнах. У випадку, коли законодавство всіх країн гармонізовано, спрощується процес участі потенційних постачальників з інших країн, що підвищує конкуренцію на ринку й розширює потенційний ринок для постачальників різних товарів та послуг.

Процес регулювання публічних закупівель є чи не найбільшим об'єктом уваги законодавців по всьому світу, адже всі учасники закупівельного процесу зацікавлені у максимально ефективній роботі системи. Суттєвим напрямом у законотворчій діяльності є забезпечення рівних правил гри для всіх учасників закупівельного процесу, що має привести до чесної конкуренції між постачальниками з однієї сторони, а також до більш ефективного використання бюджетних коштів з іншої [1]. Саме тому наявні міжнародні напрацювання фокусують увагу на забезпеченні конкурентного середовища в системі публічних закупівель.

До базових принципів здійснення публічних закупівель відносять:

- прозорість;
- підзвітність;
- дотримання вимог процедур;
- відкрита та ефективна конкуренція;

У межах уніфікації правил щодо здійснення закупівель все більша увага приділяється запровадженню єдиних стандартів, а країни спеціально гармонізують своє законодавство під наявні міжнародні напрацювання – зокрема, директивам ЄС, типовому закону ЮНСІТРАЛ та угоді СОТ.

Коригування та узгодження національного законодавства публічних закупівель відповідно до вимог ЄС, в тому числі, передбачені і міжнародними угодами між країнами - наприклад, Угода про асоціацію України з ЄС, в межах якої запроваджені “європейські торги”. Європейські торги є еквівалентом звичайних відкритих торгів, передбачають публікацію документів англійською мовою, проте з іншими порогами - 133 тисяч євро для товарів та послуг, 5,15 мільйонів євро для робіт. Всі закупівлі, що вищі за визначені пороги мають відповідати низці директив ЄС. Крім публікації документів англійською мовою, європейські торги мають деякі процедурні відмінності - подані учасниками пропозиції розглядаються одночасно, після розгляду пропозицій додатково оприлюднюється протокол розгляду наданих пропозицій (рис. 1.1. - 1.2).

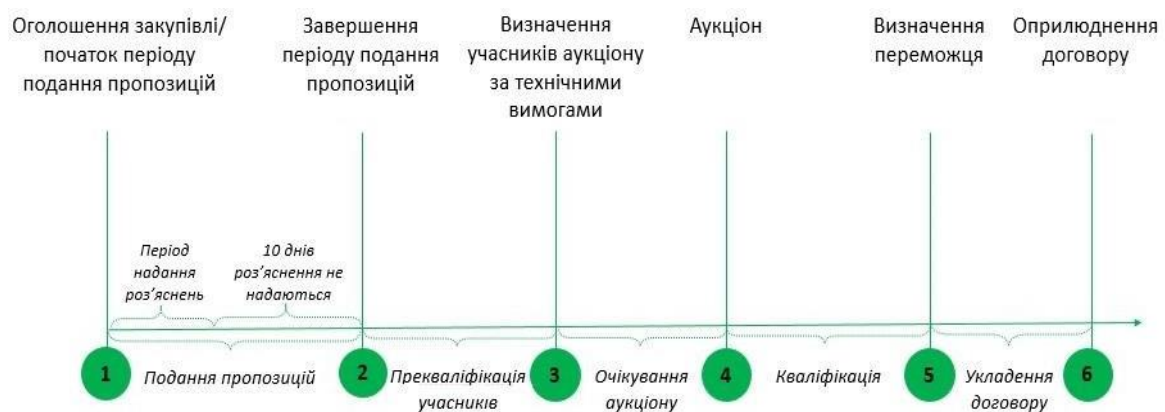


Рис 1.1. Життєвий цикл відкритих торгів з публікацією англійською мовою

Нормативно-правовою базою, на яке спирається європейське законодавство, є низка європейських Директив, які є загальноприйнятими у міжнародній практиці, які стосуються закупівель товарів, робіт, послуг, засобів суспільно-правового захисту, оскарження, підприємств-надавачів комунальних послуг: 89/665/ЄЕС, 92/13/ЄЕС, 93/36/ЄЕС, 93/37/ЄЕС, 93/38/ЄЕС, 92/50/ЄЕС.

Варто окремо згадати про європейські Директиви, які становлять правову базу забезпечення електронних публічних закупівель: 2014/23/ЄС, 2014/24/ЄС, та 2014/55/ЄС.



Рис 1.2. Етапи відкритих торгів з публікацією англійською мовою

У цих Директивах закупівлі окреслені відповідно до принципів вільного переміщення товарів, свободи розміщення та свободи надання послуг, рівноправного ставлення, недискримінації, взаємного визнання, пропорційності та прозорості [7, 19]. Директиви не стосуються наряду правової системи організації закупівель, адже направлені на уніфікацію процедур для всіх країн, в межах яких вони застосовуються.

Весь міжнародний доступ до законодавчі напрацювання знайшли своє відображення у Типовому законі ЮНСІТРАЛ “Про закупівлі товарів, робіт та послуг”, який був прийнятий ще 1994 року року Комісією міжнародної торгівлі ООН. Типовий закон розроблявся як взірець для країн з перехідним типом економіки, з метою створення розвинутої ринкової моделі за рахунок забезпечення максимальної конкуренції, прозорих, підзвітних та справедливих процедур й є універсальним та рекомендованим до застосування задля забезпечення загальних потреб. В законі передбачено низку базових положень:

1. Наявність звітності з боку замовника щодо всієї організації закупівель та формування потреб;
2. Регламентація потреб, які висуваються у кваліфікаційні критерії. В

ньому ж міститься порядок та процедура кваліфікаційного відбору;

3. Затвердження основною процедурою саме процедуру відкритих торгів, тобто конкурентну процедуру, також бере свої витoki саме з цього закону. Крім відкритих торгів, наявні закриті торги, спрощені закупівлі у єдиного постачальника, консультаційні послуг тощо.

4. Саме в Типовому законі ЮНСІТРАЛ передбачили процедуру оскарження рішення замовника постачальником у адміністративному та судовому порядку.

Розповсюдженою практикою є підписання багатосторонньої Угоди про державні закупівлі країнами-учасниками, або ж претендентами до вступу у Світову організацію торгівлі. Угода має сприяти глобалізації національних ринків держзакупівель та забезпечити постачальникам-нерезидентам ті ж умови участі, що і нерезидентам. Основною ціллю цього документу є розвиток міжнародної торгівлі, що не можливо забезпечити при наданні певних преференцій чи пільг одним учасникам та наявності додаткових регуляторних ускладнень для інших. Саме спрощення цих процесів відкриває національний ринок для іноземного бізнесу з однієї сторони, та відкриває нові ринки для вітчизняного постачальника з іншої [7].

Варто уточнити, що міжнародні організації на кшталт Світового банку, чия діяльність направлена на сприяння розвитку в певних країнах, можуть вимагати проводити потрібні в межах їх проектів закупівлі відповідно до їх правил, а не країни, в якій закупівля здійснюється. Хоча це і видається певною колізією, логічним є надання матеріально-технічної допомоги певною країною за усталеними в них правилами. Світовий банк, в межах розвитку закупівель підтримує проекти, на які покладена функція забезпечення більшої економії бюджетних коштів, розвитку ринку публічних закупівель, забезпечення прозорості та підзвітності у них. Найдосвідченішими в питаннях інформаційного та технічного забезпечення державних закупівель є Сполучені Штати Америки, перший закон про регулювання федеральної системи державних закупівель в яких було прийнято ще 1792 року. Попри

централізованість моделі від початку, нині вона є більше децентралізованою через те, що різні федеральні установи надавали різні за наповненням дані, у різних форматах, а ланки системи при тому не були на 100% сумісними одні з одними. Процес моніторингу федеральних закупівель покладено на Федеральне закупівельне управління, а міжвідомча координація здійснюється Радою з регулювання федеральних закупівель. Законодавчу основу системи державних закупівель США становлять документи, що регламентують всю систему федеральних закупівель - Правила закупівель для федеральних потреб і Правила закупівель потреб оборони [19].

Всі недоліки та прогалини регулювання, які були виявлені в США, усунули країни-представники ЄС, які створили єдину систему наднаціонального законодавства для цілого регіону, розробили низку уніфікованих процедур закупівель, почали застосовувати в них нові технологічні рішення, що надало змогу європейським країнам перетворитись на передову країну в сфері проведення публічних електронних закупівель [10].

Найвищий рівень розвитку системи електронних закупівель серед держав-членів ЄС зафіксовано в Австрії, Бельгії, Данії, Італії та Швеції, найнижчий – у Греції. Слід зазначити про те, що нині відсутня уніфікована модель організації процесу державних закупівель, тому досліджуючи це питання можна побачити зовсім різні практики - в Португалії за користування електронною платформою внески сплачують замовники, в інших країнах ЄС за реєстрацію та участь у торгах, зазвичай, мають сплачують внесок саме учасники (такий підхід працює і в Україні). Проведення аукціону в електронному форматі застосовує половина країн Європейського Союзу, де лівова частка аукціонів проходить у формі відкритих, обмежених торгів, або ж переговорної процедури. Головною мотивацією переведення публічних закупівель в електронний формат, відповідно до міжнародного досвіду став фактор доцільності - зменшення операційних витрат, спрощення закупівельних процесів внаслідок застосування автоматизованої електронної системи, а також глобальний світовий тренд розбудови інформаційного суспільства.

Висновки за розділом 1

Становлення та розвиток інституту публічних закупівель беруть свій початок ще з давніх часів, адже кожна держава в будь-якому випадку потребувала фінансування пріоритетних для себе галузей. Економічний підхід у відносинах між державою і постачальниками матеріальних ресурсів на території сучасної України (яка на той час перебувала під владою Росії) почався у XVII столітті. Законом України від 22 грудня 1995 року № 493/95-ВР «Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб» було змінено підходи щодо регулювання державних замовлень. Наступні були прийняті Закон України від 01 червня 2010 року № 2289-VI «Про здійснення державних закупівель» та Закон України від 10 квітня 2014 року № 1197-VII «Про здійснення державних закупівель». Аналізуючи чинний нині Закон України від 25 грудня 2015 року № 922-VII «Про публічні закупівлі», то він, в свою чергу, відмовляється від формулювання «державне замовлення» на користь поняття «публічне замовлення».

Здійснення публічних закупівель як однієї з форм державного регулювання сприяє не тільки економії бюджетних коштів, а й задоволенню потреб держави, суспільства та бізнесу.

Здійснивши оцінку відповідності застосування термінології у сфері публічних закупівель, можна стверджувати, що сьогодні існує певна плутанина та ототожнення основних понять і термінів не тільки в науковій літературі, а й нормативно-правовій базі, що, на нашу думку, негативно впливає на організацію та проведення закупівельного законодавства в Україні.

Вважаємо за доцільне надати власне визначення поняттю “публічні закупівлі”, як сукупності відносин між учасниками та замовниками з приводу прозорого придбання останніми товарів, робіт послуг у відповідності до державних замовлень (річного плану) з дотриманням принципів максимальної економії та ефективності при умові рівності та добросовісної конкуренції.

Основними принципами здійснення публічних закупівель, відповідно до

законодавчих вимог, належать: добросовісна конкуренція серед учасників; максимальна економія, ефективність та пропорційність; відкритість та прозорість на всіх стадіях закупівель; недискримінація учасників та рівне ставлення до них; об'єктивне та неупереджене визначення переможця процедури закупівлі/спрощеної закупівлі; запобігання корупційним діям і зловживанням.

Стандартизація законодавства в сфері регулювання публічних закупівель здійснюється з метою уніфікації всіх процесів в різних країнах.

У межах уніфікації правил щодо здійснення закупівель все більша увага приділяється запровадженню єдиних стандартів, а країни спеціально гармонізують своє законодавство під наявні міжнародні напрацювання – зокрема, директивам ЄС, типовому закону ЮНСІТРАЛ та угоді СОТ.

Розповсюдженою практикою є підписання багатосторонньої Угоди про державні закупівлі країнами-учасниками, або ж претендентами до вступу у Світову організацію торгівлі. Угода має сприяти глобалізації національних ринків держзакупівель та забезпечити постачальникам-нерезидентам ті ж умови участі, що і нерезидентам. Основною ціллю цього документу є розвиток міжнародної торгівлі, що не можливо забезпечити при наданні певних преференцій чи пільг одним учасникам та наявності додаткових регуляторних ускладнень для інших.

Найвищий рівень розвитку системи електронних закупівель серед держав- членів ЄС зафіксовано в Австрії, Бельгії, Данії, Італії та Швеції, найнижчий – у Греції.

РОЗДІЛ 2

СУЧАСНИЙ СТАН РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ

2.1. Моніторинг сучасного стану публічних закупівель в Україні

Організація системи публічних закупівель залишається малодослідженим завданням з погляду оцінки впливу процедур закупівель на результативність використання коштів замовників – бюджетних установ, відомств. З урахуванням застосування в Україні електронної платформи для взаємодій учасників закупівель, необхідно провести новітнє осмислення напрямків фінансування видатків бюджетної установи на тендерні процедури.

У міжнародній практиці здійснення державних закупівель відбувається за нормами, що затверджені в директивах про закупівлі. З метою реалізації принципів прозорості, об'єктивності в директивах пропонуються основні види процедур закупівель. Зважаючи на те, що норми директив не передбачають обов'язкового відображення усіх аспектів в національному законодавстві будь-якої країни, процедури закупівель можуть змінюватись під впливом потреб національних економік.

Замість детального врегулювання всіх видів процедур закупівель, європейські норми відображають зміст і короткі характеристики щодо застосування чотирьох основних процедур: відкритої, обмеженої, переговорної процедури і переговорної процедури з попереднім оголошенням договору.

Міжнародною практикою закупівель відкрита і обмежена процедури визнаються такими, що надають найбільше прозорості та об'єктивності під час їх організації і проведення. Переговорна процедура з попереднім оголошенням договору можуть бути використані тільки за певних умов, які можна вважати певними обмеженнями у прозорості і конкурентності. Окрім загальних характеристик директиви з закупівель визначають порядок і обов'язкові для

державних замовників процеси.

Законодавство України визначає широкий перелік доступних для застосування процедур публічних закупівель. Кожну з них може використовувати замовник в ході виконання державних програм. Отже, якщо не існує певних обмежень щодо предмету закупівель, замовники мають широку варіативність під час визначення, за якою процедурою буде обиратися постачальник в ході проведення аукціону. Тому оцінити результативність процедур з урахуванням практичної їх реалізації в Україні дозволить визначати прийнятні з точки зору ефективного використання коштів процедури закупівель.

Від початку роботи електронної системи закупівель та станом на 01.01.2021 року оголошено 7,7 млн процедур з очікуваною вартістю 4,3 трлн грн, з яких кількість успішно завершених становить більш ніж 7 млн з очікуваною вартістю 2,776 трлн грн.

Загальна кількість організаторів за даними ЕСЗ зросла і на кінець звітного року становила – 45 393, при цьому зросла і кількість учасників – 347 567, що свідчить про зменшення бар'єрів для участі у публічних закупівлях та поступового підвищення довіри представників бізнесу до процесу публічних закупівель.

Так, за даними ЕСЗ різниця суми між очікуваною вартістю закупівель та сумою укладених договорів, з моменту повноцінного запуску ЕСЗ та станом на кінець 2020 року складає понад 153 млрд грн. Середня кількість пропозицій на торги протягом 2016 - 2020 років становить - 2,31.

Законом передбачено підготовку та подання щорічного звіту, що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель за такими показниками, як кількісні і вартісні показники закупівель у розрізі процедур і предметів закупівель, рівень конкуренції, кількість скарг, а також узагальнену інформацію про результати здійснення контролю у сфері закупівель.

Дані, які наводяться в звіті за 2020 календарний рік охоплюють період з 01.01.2020 по 01.02.2021. Зазначений період обирався з метою об'єктивного

відображення статистичних даних щодо закупівель, які станом на кінець звітного року не були завершені.

Разом з тим, для співставлення та порівняння статистичних показників звітного періоду з показниками попереднього звітного року у звіті використано дані, які охоплюють період з 01.01.2019 по 01.02.2020.

Протягом звітного року організаторами закупівель було оголошено 3,736 млн закупівель, з яких успішно завершено 3,545 млн, що втричі більше ніж у попередньому році.

Порівняння успішно завершених закупівель за роками наведено в табл. 2.1.

Таблиця 2.1

Кількість завершених закупівель в 2019-2020 рр.

Показник	2019 рік	2020 рік	Абсолютне відхилення	Темп росту
Кількість лотів (млн)	1,274	3,798	2,524	298,1
Кількість завершених тендерів (млн)	1,238	3,545	2,307	286,3

Водночас, розподіл кількості завершених закупівель у 2020 році за методами закупівель зображено в табл. 2.2.

Таблиця 2.2

Розподіл кількості завершених закупівель у 2020 році за методами закупівель

Методи закупівель	Кількість тендерів у 2020 році	Частка від загальної кількості
Процедура звітування про укладений договір	3 062 568	86,389%
Переговорна процедура	30 925	0,872%
Переговорна процедура за нагальною потребою	29 582	0,835%
Відкриті торги	91 053	2,568%
Відкриті торги із публ. англ. мовою	7 883	0,222%
Переговорна процедура (для потреб оборони)	2 212	0,062%
Електронні каталоги	6 652	0,188%
Закупівля за рамковою угодою	446	0,013%

Методи закупівель	Кількість тендерів у 2020 році	Частка від загальної кількості
Допорогова закупівля	74 271	2,095%
Спрощені закупівлі	110 300	3,111%
Звіт про укладений договір (COVID-19)	129 171	3,644%
Конкурентний діалог	33	0,001%
Конкурентний діалог з публ. англ. мовою	1	-
Всього	3 545 097	100%

Слід зауважити, що з конкурентних методів закупівель найчастіше організатори застосовують спрощені закупівлі (3,111%), відкриті торги (2,568%), допорогові закупівлі (2,095%) та відкриті торги із публікацією англійською мовою (0,222%).

Кількість звітів про укладені договори збільшилась і становить більш ніж 86% від загальної кількості всіх закупівель у звітному році. Це спричинено перш за все введенням в дію нової редакції Закону щодо порядку проведення спрощених закупівель з обов'язковим звітуванням в електронній системі закупівель, а також виведенням з під дії Закону значної частини закупівель, предметом яких є товари, роботи чи послуги, необхідні для виконання заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню, локалізацію та ліквідацію спалахів, епідемій та пандемій коронавірусної хвороби (COVID-19) відповідно до пунктів 8 і 9 Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)” від 17.03.2020 № 530-IX.

Разом з тим, у звітному 2020 році кількість завершених закупівель серед процедур конкурентного діалогу склала - 34 та ЕСКО контрактів – 16 закупівель.

Таким чином, у відсотковому значенні в ЕСЗ протягом звітнього року частка кількості конкурентних закупівель склала – 8%, при цьому частка кількості неконкурентних закупівель (переговорна процедура, звітування про укладений договір, звітування про укладені договори (COVID-19), допорогові

закупівлі (у період з 01.01.2020 по 19.04.2020), Е-каталоги) – 92% .

Разом з тим діапазон кількості укладених договорів за сумами без використання ЕСЗ зображено на рис. 2.1.

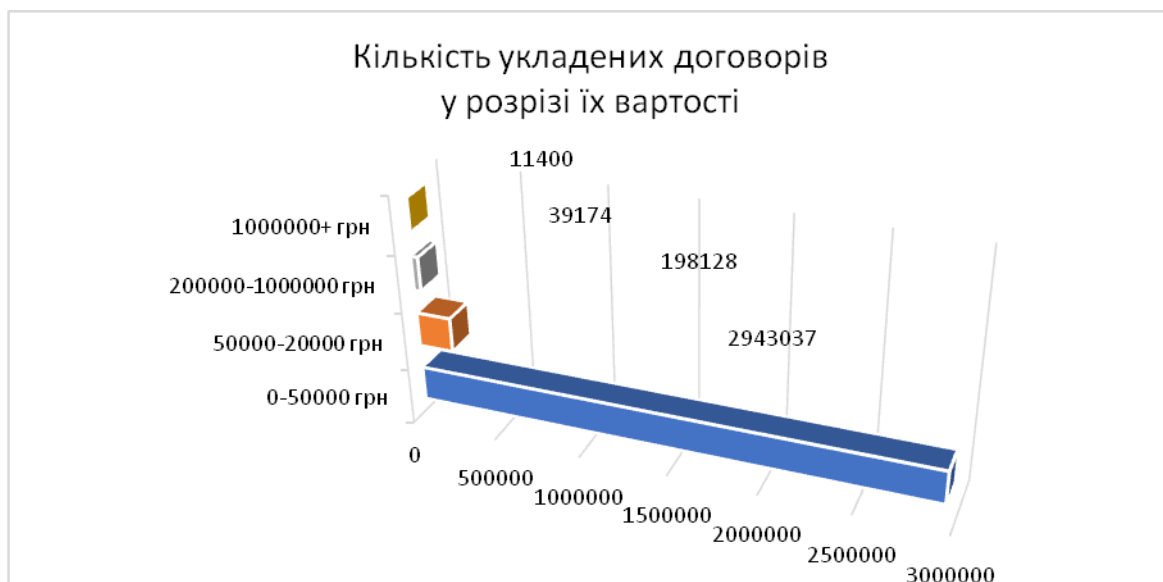


Рис. 2.1. Кількість укладених договорів у 2020 році у розрізі їх вартості

Необхідно звернути увагу, що кількість договорів, які укладаються на суму від 0 до 50 000 грн в 2020 році в порівнянні із 2019 зросла на 3,63%, кількість договорів укладених на суму від 50 000 до 200 000 грн зменшилась на 26 %, на суму від 200 000 до 1 000 000 грн зменшилась на 8%, на суму понад 1 000 000 грн зменшилась на 7%.

Значне збільшення кількості укладених договорів на суму до 50 тис грн пов'язано із змінами в Законі. Так, новою редакцією Закону передбачено, що у разі здійснення закупівель товарів, робіт і послуг, вартість яких не перевищує 50 тис грн без використання ЕСЗ замовники обов'язково оприлюднюють в ЕСЗ звіт про договір про закупівлю, укладений без використання ЕСЗ. При цьому попередньою редакцією Закону було встановлено обов'язковість оприлюднення звітів про укладені договори в разі якщо вартість предмета закупівлі дорівнювала або перевищувала 50 тис грн та була менше встановлених меж статтею 2 Закону.

У звітному 2020 році кількість активних замовників в порівнянні з

попереднім роком зросла на 23,81% і склала – 37 905. Найбільша кількість замовників була зосереджена в Київській – 3 549, Дніпропетровській – 3 140, Львівській – 2 422, Донецькій – 2 289 та Одеській – 2 041 областях України.

При цьому 23,55% замовників протягом року провели від 1 до 10 закупівель, 11,27% – від 11 до 20 закупівель, від 20 до 100 закупівель було проведено 36,34% замовниками і більше 100 закупівель на рік провели 28,85% замовників.

Протягом року збільшилась і кількість учасників закупівель, яка склала 246 241 суб'єктів, що в порівнянні з минулим роком становить 35,04%. Аналіз активності учасників за методами закупівель в завершених у 2020 році закупівлях (Таблиця 3) свідчить, що найбільша їх кількість прийняла участь у процедурах відкритих торгів (41 357 учасників), спрощених закупівлях (35 558 учасника).

Поряд з цим, з 221 588 учасниками було укладено прямі договори, разом з тим з 11 956 учасником укладено договори на закупівлі товарів, робіт чи послуг, необхідних для виконання заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню, локалізацію та ліквідацію спалахів, епідемій та пандемій коронавірусної хвороби (COVID-19).

Протягом 2020 року участь в публічних закупівлях України взяли 593 учасники з 43 країн світу. Частка договорів укладених з іноземними учасниками від загальної кількості склала - 0,02% на суму понад 32 млрд грн. Топ 5 країн за кількістю укладених договорів наведено в табл. 2.3.

Таблиця 2.3

Топ 5 країн за кількістю укладених договорів в ЕСЗ за 2020 рік

Країни учасники	Кількість договорів
Чехія	71
Велика Британія	70
Республіка Польща	63
Федеративна Республіка Німеччина	60
Швейцарська Конфедерація	55

При цьому найчастіше договори були укладені під час закупівлі

наступних товарів, робіт та послуг:

- з будівництва трубопроводів, ліній зв'язку та електропередач, шосе, доріг, аеродромів і залізничних доріг; вирівнювання поверхонь;
- послуг з юридичного консультування та юридичного представництва;
- обладнання для повітряних і космічних літальних апаратів, тренажери, симулятори та супутні деталі;
- послуг з організації виставок, ярмарок і конгресів;
- арматури трубопровідної: крани, вентиля, клапани та подібні пристрої.

Протягом 2020 року відсоток всіх відхилених пропозицій зменшився і становить 11,91% на противагу у 2019 році цей відсоток становив - 16,35%. Кількісний розподіл за методами закупівель відхилених пропозицій учасників відбувся наступним чином (табл. 2.4).

Таблиця 2.4

Стан відхилення пропозицій при закупівлях протягом 2020 р.

Методи закупівель	Відхилені пропозиції у 2020 році	Відношення к-сті відхилених пропозицій 2020 р. до 2019 р., %
Відкриті торги	36 845	-9,42%
Відкриті торги із публ. англ. мовою	759	118,73%
Перегов. проц (для потреб оборони)	839	52,55%
Закупівля за рамковою угодою	24	100%
Спрощені закупівлі	29 444	-

Серед причин дискваліфікацій пропозицій учасників, які найчастіше вказували замовники: учасник не відповідає критеріям тендерної документації – 64 792; не вказано причину дискваліфікації – 16 813; учасник не надав необхідні документи – 17 827; учасник не відповідає кваліфікаційним критеріям – 13 270 та у 6 400 випадках переможець відмовився від підписання договору.

Загальна кількість тендерів, у яких була зафіксована аномально низька ціна тендерної пропозиції та переможцем став учасник, яким було надано обґрунтування такої ціни, склала 1 676. З такими переможцями було укладено

договорів на суму більш ніж 1,020 млрд грн, при цьому економія в таких закупівлях склала близько 1,349 млрд грн.

Серед них за процедурою відкритих торгів було укладено договорів на суму понад 384 млн грн та за процедурою відкритих торгів із публікацією англійською мовою - на суму понад 635 млн грн, що свідчить про високу ефективність інструменту визначення аномально низької ціни тендерної пропозиції в конкурентних процедурах закупівель (табл. 2.5).

Таблиця 2.5

Тендери, у яких була зафіксована аномально низька ціна тендерної пропозиції у 2020 р.

Процедура закупівлі	Кількість лотів	Очікувана вартість лотів (млрд)	Поточна сума договорів (млн)	Економія (млрд)
Відкриті торги	1 409	0,848	384,877	0,463
Відкриті торги із публ. англ. мовою	267	1,511	635,560	0,886
Всього	1 676	2,359	1 020,437	1,349

У 2020 році організатори закупівель найчастіше закуповували товари.

Так, кількість завершених закупівель становила товарів – 2 400 838 закупівлі, робіт – 212 762 та послуг – 928 289 закупівель.

При закупівлі товарів, робіт та послуг частка кількості процедур закупівель розподілена за методами закупівель наступним чином (табл. 2.6).

За даними ЕСЗ у звітному році очікувана вартість завершених закупівель становила 747, 9 млрд грн.

Розподіл за очікуваною вартістю та сумою договорів у звітному періоді за методами закупівель зображено в табл. 2.7.

Сьогодні функціонування електронної системи закупівель забезпечує прозорість у питанні оцінки цінових пропозицій замовників, проте не усуває усіх корупційних ризиків, пов'язаних зі змовою на ринку товарів, робіт та послуг. Важливо чітко визначення критеріїв оцінки пропозицій учасників торгів разом з умовами їх застосування та визначенням понять, що регулюють їх використання у процедурі закупівлі за державні кошти.

Таблиця 2.6

**Розподіл закупівель товарів, робіт та послуг за методами закупівель
у 2020 р.**

Тип методу закупівлі	Послуги		Роботи		Товари	
	Кількість	частка від загальної кількості	Кількість	частка від загальної кількості	Кількість	частка від загальної кількості
Відкриті торги	14 568	1,57%	12 639	5,94%	63 944	2,66%
Допорогова закупівля 01.01.2020 - 19.04.2020	10 151	1,09%	6 216	2,92%	57 923	2,41%
Електронні каталоги	-	-	-	-	3 225	0,13%
Закупівля за рамковою угодою	86	0,01%	-	-	360	0,01%
Звіт про укладений договір (COVID-19)	3 145	0,34%	798	0,38%	125 228	5,22%
Конкурентний діалог з публ. англ. мовою	1	0,00%	-	-	-	-
Конкурентний діалог	-	-	33	0,02%	-	-
Переговорна процедура	13 554	1,46%	2493	1,17%	14 880	0,62%
Переговорна процедура (для потреб оборони)	233	0,03%	148	0,07%	1 833	0,08%
Переговорна процедура за нагальною потребою	10 081	1,08%	881	0,41%	18 620	0,78%
Процедура звітування про укладений договір	855 483	92,16%	164416	77,28%	2 042 677	85,08%
Спрощені закупівлі	19 198	2,07%	23943	11,25%	67 180	2,80%
Всього	928 262	100%	212 762	100%	2 400 838	100%

Таблиця 2.7

**Очікувана вартість та сумаю договорів в розрізі методів закупівель
у 2020 р.**

Процедура закупівлі	Очікувана вартість лотів (млрд грн)	Сума договорів (млрд грн)
Допорогова закупівля	19,037	17,034
Процедура звітування про укладений договір	111,548	111,026
Переговорна процедура	63,189	58,842
Переговорна процедура за нагальною потребою	34,808	31,403
Відкриті торги	159,461	142,304
Відкриті торги із публ. англ. мовою	288,151	259,437
Переговорна процедура (для потреб оборони)	19,523	17,083
Електронні каталоги	0,099	0,099
Закупівля за рамковою угодою	6,075	5,231
Звіт про укладений договір (COVID-19)	27,181	26,637
Спрощені закупівлі	18,242	16,148
Конкурентний діалог	0,603	0,477
Конкурентний діалог з публ. англ. мовою	0,004	0,003
Всього	747, 921	685,724

Альтернативність вибору процедур закупівель для державного замовника, що визначається чинним законодавством, зумовлює використовувати його аналітичні оцінки доцільності та результативності застосування тієї чи іншої процедури з огляду на економічність придбання товарів, робіт і послуг за державні кошти.

Отже, система публічних закупівель в Україні перебуває в процесі постійного удосконалення з метою створення конкурентного середовища, запобігання проявам корупції, розвитку добросовісної конкуренції. Водночас залишаються нерозв'язаними такі проблеми, як ефективне планування замовниками фінансування закупівель з урахуванням результативності процедур та уникнення укладення договорів без проведення замовниками тендерних процедур, уникнення застосування неконкурентної процедури в «обхід» конкурентних, що негативно впливає на динаміку відкритих торгів та тягне неефективне використання державних коштів у цій сфері.

Для усунення типових порушень при проведенні процедур, таких як завищення ціни, уникнення процедури відкритих торгів, порушення істотних

умов контракту і для посилення прозорості проведення закупівель в умовах законодавчого регулювання нами запропоновано кількісний і вартісний аналіз процедур закупівель, який відображає можливість економного використання державних коштів за умов відомого вибору процедур закупівель за принципом економії коштів.

Оцінка результативності закупівель, виконана за кожною із типових процедур закупівель в динаміці надала можливість визначити найбільш ефективні з точки зору економії державних коштів процедури. Доцільно запропонувати вибір таких процедур замовникам, які мають альтернативу в частині вибору організації публічних закупівель.

2.2. Аспекти розвитку електронних публічних закупівель

Державні закупівлі характеризуються законодавчо встановленими процедурами та принципом максимального забезпечення конкуренції. Наявність конкуренції при реалізації фінансово-економічного механізму державних закупівель — це основний показник державної політики у цій сфері. Держава здійснює значні витрати за рахунок коштів бюджетів різних рівнів на утримання і розвиток установ і закладів бюджетної сфери, підприємств державної і комунальної форм власності тощо. Незважаючи на те, що сама ідея таких закупівель не повністю відповідає принципам функціонування ринкової економіки, яка, зазначимо, властива всім країнам ЄС, можна стверджувати, що без системи державних закупівель чи прок'юременту неможливе повноцінне функціонування будь-якої з економік цих держав.

Визначальною метою політики у сфері державних закупівель має бути формування системи, яка зможе забезпечити прозорість, відкритість, конкурентність та сприятиме максимальній продуктивності й раціональному використанню державних коштів суб'єктами господарювання. Конкурентні ціни, технології і характеристики предметів закупівлі гарантують, що держава

забезпечить суспільство найкращими товарами і послугами. Крім того, конкуренція на ринку державних закупівель є невід’ємним компонентом конкурентної політики держави та здорової економіки [83]. Аналіз умов застосування конкурентних способів закупівлі свідчить, що при застосуванні різних способів закупівель строки подання тендерних пропозицій — різні, а це призводить до певних ускладнень при їх застосуванні. Проте механізм тендерних торгів має схожу послідовність та є досить складним і довготривалим (рис. 2.2).



Рис. 2.2. Послідовність проведення конкурентних торгів (узагальнено автором)

Середній строк від початку торгів до їх завершення складає більше 120 днів. Крім того, строки подання тендерних пропозицій при застосуванні різних процедур закупівель значно різняться, що ускладнює їх планування і організацію.

Система державних закупівель в Україні, незважаючи на перманентні зміни, яких вона зазнавала упродовж останніх 20 років, все ж таки залишається недосконалою, забюрократизованою і корупційно вразливою. Водночас слід зазначити, що окремі законодавчі акти, зокрема, Закони України «Про електронний підпис» та «Про електронну комерцію» стали важливою передумовою модернізації процедури державних закупівель, яка безпосередньо залежить від ефективності впровадження сучасних інформаційних технологій. А тому вдосконалення механізмів здійснення закупівель за державні кошти, автоматизація процесів державних торгів повинні стати фактором, який обумовить ефективне впровадження в Україні системи електронних державних закупівель — проходження та управління у електронному середовищі всіх етапів закупівельного циклу, включаючи маркетингові дослідження, визначення кола економічних агентів (потенційних постачальників), процедури придбання, розміщення замовлень, здійснення поставок і оплат за них, бюджетування і планування закупівель (формування бюджету закупівель та його реалізація) [69].

Міжнародна практика тендерних торгів свідчить, що використання конкурентних механізмів при здійсненні закупівель економить від 10 до 20 відсотків запланованих на закупівлю коштів, дозволяє зробити процедуру витрат бюджетних коштів максимально гласною і відкритою, підвищуючи рівень довіри громадськості до державного сектору [1, 7]. Найбільших успіхів досягли у цій сфері Данія, Норвегія, Ірландія, Австралія, Канада, Мексика, Швеція. Останніми роками система електронних торгів набула широкого розповсюдження й у деяких країнах пострадянського простору — Росії, Білорусі, Казахстані, Грузії.

Створення системи електронних торгів дозволяє суттєво зменшити

витрати державних коштів замовниками торгів на придбання предметів закупівлі, організацію та проведення закупівельного процесу; дає змогу безперешкодного, щодобового он-лайн доступу до інформації всіх зацікавлених осіб; забезпечує відкритість та прозорість на всіх стадіях закупівель; скорочує паперовий документообіг у цій сфері; створює рівний доступ до накопичуваної інформації та рівні умови конкуренції між постачальниками; полегшує роботу контролюючих та правоохоронних органів; попереджує зловживання та корупційні прояви у сфері державних закупівель, тощо [55].

З погляду технологій, принципових перешкод для створення системи електронних закупівель в Україні не існує. Головна проблема — в правильному та послідовному перекладенні закупівельних процедур, без спотворень технології роботи закупівельників і вимог законодавства, тому керувати створенням подібних систем мають в першу чергу фахівці в області державних закупівель, а вже потім — програмісти. На цій основі пропонуємо створення своєрідних модулів для проведення електронних тендерних торгів (рис. 2.3).



Рис. 2.3. Модулі забезпечення проведення електронних тендерних торгів

Аналіз наведеної схеми показує, що процес цілком піддається трансформації в електронний вигляд. Зрозуміло, буде потрібно розмежування повноважень користувачів тощо, але ніяких принципових обмежень немає, весь процес узгоджень і тверджень цілком реальний в рамках такої системи. Однак слід зазначити, що розвиток та впровадження електронних закупівель в країнах Європейського Союзу відбувається неоднорідно, одні країни (Австрія,

Німеччина, Італія, Великобританія) активно впроваджують систему електронних закупівель, деякі (Болгарія, Чеська Республіка, Естонія, Фінляндія, Угорщина, Ісландія, Мальта) обмежують запровадження електронних закупівель, посилаючись на несумісність бюджетного законодавства та системи електронних закупівель, а також відсутність політичної підтримки парламентаріїв розглядати питання електронних закупівель, відносячи таким чином прийняття відповідних рішень на другий план [1].

Закупівлі країн Євросоюзу здійснюються органами державного управління згідно з національним законодавством. Однак при цьому до уваги беруться не тільки національні правила закупівель, але й законодавство та рекомендації Європейського співтовариства, встановлені в ряді директив і угод.

В Україні зараз гостро стоїть питання гармонізації законодавства до директив ЄС. На даний момент діє Проект ЄС «Гармонізація системи державних закупівель України зі стандартами ЄС» спрямований на сприяння розвитку міцної та послідовної системи управління державними фінансами шляхом створення всеосяжної та прозорої нормативно-правової бази державних закупівель, ефективної інституційної інфраструктури державних закупівель, системи відповідальної та чесної державної влади щодо державних закупівель, а також розвитку системи державної допомоги в Україні [19].

Діяльність Проекту охоплює як реформу системи державних закупівель, так і підтримку розвитку системи державної допомоги в Україні. Відповідно, Проект спрямований на сприяння розвитку міцної та послідовної системи управління державними фінансами шляхом створення всеосяжної та прозорої нормативно-правової бази державних закупівель, ефективної інституційної інфраструктури державних закупівель, системи відповідальної та чесної державної влади щодо державних закупівель, а також розвитку системи державної допомоги в Україні [32].

Норми ЄС не дають простих відповідей на складні питання в сфері державних закупівель. Жодна країна не може сказати, що розробила ідеальне комплексне рішення, яке можна легко адаптувати в інших країнах. Однак певні

висновки все ж можна зробити.

Наведемо декілька ключових правил ЄС щодо державних закупівель, які повинні бути застосовані в Україні:

1. Директиви ЄС поширюються тільки на договори вище певного рівня вартості, в основному тому, що саме такі договори становлять інтерес в контексті міжнародної торгівлі. Адже основною метою директив є сприяння такій торгівлі, а не регулювання державних контрактів в цілому. Тим не менш, це не означає, що директиви надають національному законодавству повну свободу щодо присудження контрактів нижче порогової вартості. В більшості країн ЄС існують вимоги щодо належного управління державними фінансами, які запобігають випадкам очевидного фаворитизму і корупції і покривають навіть найменші контракти.

2. Дія директив ЄС про державні закупівлі поширюється на органи державної влади та інших учасників державного сектора. Має значення саме мета діяльності суб'єкта. Для цього директиви ЄС розрізняють діяльність на комерційній основі та діяльність задля забезпечення суспільних потреб. Так, якщо суб'єкт комерційно орієнтований, то необхідності в застосуванні правил закупівель не буде, адже в цьому випадку він, як правило, зацікавлений в тому, щоб отримати кращу якість за нижчу ціну.

3. Ще одна властивість стосується критеріїв визначення кращої пропозиції.

Українське законодавство передбачає оцінку вартості пропозиції як основного критерію для визначення переможця, що, в умовах невизначеності, часто використовується і як єдине мірило через його відносну об'єктивність і простоту. Директиви ЄС окреслюють абсолютно інший підхід: ефективна конкуренція можлива, якщо в її основу закладена оцінка групи показників, таких як функціональність, економічність, післяпродажне обслуговування та інші якісні аспекти, а не лише ціни.

4. Внаслідок реформи 2014 року до директив ЄС про державні закупівлі включено більше положень щодо регулювання електронних закупівель (або «е-

закупівель»). Це варто уваги, враховуючи тенденцію, що спостерігається в Україні останніми роками. Положення директив передбачають ширше застосування електронних комунікацій, включаючи використання електронних засобів та пристроїв у системі державних закупівель в цілому [1]. Врахування цих та інших директив ЄС в Україні зможе сприяти:

- поліпшенню умов для конкуренції на ринку державних контрактів в Україні в результаті підвищення рівня законності, відкритості та неупередженості процесу укладення контрактів;

- забезпеченню кращого співвідношення ціни та якості при виборі переможця тендеру на державні закупівлі;

- скороченню випадків корупції при укладенні державних контрактів шляхом посилення цілісності та підзвітності з боку українських органів державної влади;

- удосконаленню системи управління державними фінансами, у тому числі зменшенню надмірного витрачання державних коштів;

- зміцненню позиції України на міжнародному рівні завдяки виконанню міжнародних зобов'язань (особливо перед міжнародними торговими партнерами, донорами та кредиторами);

- підвищенню конкурентоспроможності і експортного потенціалу українських підприємств на міжнародних ринках, як результат відповідності сучасними вимогами щодо державних контрактів.

Окремої уваги заслуговує той факт, що представники країн-учасниць Комітету з державних закупівель Світової організації торгівлі (COT) погодили приєднання України до «Угоди про державні закупівлі» (Agreement on Government Procurement, GPA). Схвальне рішення було прийнято в Женеві після тривалих перемовин із представниками закордонних делегацій.

Цю багатосторонню міжнародну угоду було укладено в 1981 р., а її нинішній текст був затверджений у 1996 р. (з поправками, що набрали чинності з квітня 2014 р.). GPA регулює державні закупівлі товарів і послуг у країнах, що приєдналися до Угоди, на основі принципів COT про рівний доступ до ринків.

Україна почала переговори про приєднання до GPA ще в 2011 р, через три роки після вступу до СОТ. 1 листопада 2015 року комітет СОТ про державні закупівлі прийняв рішення запросити Україну приєднатися до Угоди, якою охоплено 45 країн, у тому числі 28 членів ЄС, а також США, Канада та інші. Як зазначають експерти, загальний обсяг в рамках GPA складає \$1,7 трлн. [86].

Основними принципами, на яких повинна будуватись система електронних державних закупівель в рамках GPA:

- максимальна доступність та прозорість для всіх без винятку категорій системи;
- надання послуг у режимі он-лайн цілодобово;
- єдині вимоги до технічних стандартів;
- конфіденційність та інформаційна безпека;
- контроль та встановлення відповідальності за недотримання вимог законодавства у сфері електронних торгів.

Однак, незважаючи на ухвалення в грудні 2015 р. Верховною Радою України закону «Про публічні закупівлі», запровадження таких закупівель є одним із найскладніших механізмів регулювання сфери прок'юременту, який потребує суттєвого поліпшення технічної спроможності замовників, уповноваженого органу, контролюючих та правоохоронних органів, проведення зазначеними організаціями профілактичної та масової навчально-роз'яснювальної роботи тощо.

Водночас, участь в міжнародній системі державних закупівель для українських компаній може бути вигідним з кількох причин:

По-перше, в результаті перемоги в тендері підприємець отримує надійного контрагента в особі держави. Звичайно, вітчизняні великі підприємства і раніше мали доступ до зарубіжних державними контрактами через специфіку своєї продукції. Але зараз така можливість надається також представникам вітчизняного малого і середнього бізнесу, оскільки в рамках GPA діє порівняно невисокий «поріг входження» — від \$ 200 тис.

По-друге, контракти на державні закупівлі укладають на термін від одного року. Таким чином, підприємство отримує гарантований ринок збуту на цей період. Для багатьох підприємців такий контракт може стати взагалі єдиним напрямком діяльності.

По-третє, компанії, що перемогла в тендері, немає необхідності витратити колосальні кошти на вивчення зарубіжного ринку, входження в торгові мережі, створення системи складів і т.д., оскільки заздалегідь відомий графік поставки товару і терміни надання послуг.

Раніше основною перешкодою для роботи на європейському ринку для вітчизняних підприємств була необхідність оперативної поставки продукції на склади дилерів. Тепер, за умови участі в проектах GPA, ця перешкода зникає. Крім того, компанія, успішно яка виконала зобов'язання за договором в рамках GPA, здобуває репутацію надійної, що дає їй перспективи для подальшої роботи на зарубіжному ринку. Особливо важлива така репутація на азійських ринках, де надійність партнера є чи не головною умовою для співпраці [82].

Також приєднання до Угоди полегшує шлях для експорту — не потрібно витратити значні кошти на маркетинг і просування продукції, досить знайти відповідний тендер в Інтернеті і подати заявку. При цьому вимоги тендерів дуже чітко структуровані, і за інших рівних умов ключовим параметром вибору виявиться ціна [89].

Одним з важливих чинників приєднання України до GPA стало запровадження системи електронних державних закупівель ProZorro (з 1 квітня 2016 року всі держзакупівлі в нашій країні повинні будуть здійснюватися тільки за допомогою цієї системи).

Директор департаменту регулювання державних закупівель Мінекономрозвитку Олександр Стародубцев зазначив: «Після приєднання до GPA життя тільки починається. Українському бізнесу потрібно активно допомагати: вчити подавати пропозиції на іноземні тендери, консультувати стосовно регулювання в різних країнах, допомагати з оскарженням і таке інше. Українські юристи, консультанти, бізнес-школи зараз активно включаються у

цей процес. Основний же фокус нашого департаменту буде зосереджено на зборі всієї наявної інформації про тендери країн-учасниць GPA на одному онлайн ресурсі, а також зручне надання цієї інформації бізнесу. Як не дивно, цього в світі ще ніхто не зробив, тому філософія ProZorro: з відкритим кодом, даними та роботою через електронні майданчики, точно стане у нагоді» [84].

За допомогою системи ProZorro будь-який українець зможе простежити за закупівлями для будь-якої установи, навіть лікарні та школи.

Електронними закупівлями користуватися міністерства і великі держкомпанії, всі державні органи і установи. Після введення Закону в систему вже прийнято 53 тисячі тендерів і кожен день заводиться майже 1 тис. тендерів на суму майже 13 млрд. грн. І що найголовніше, на них вже зекономлена сума, яка наближається до 900 млн. грн.». В електронній системі на сьогодні проводиться майже 100% державних закупівель. Водночас, окрім очевидних переваг, електронні закупівлі мають ряд ризиків.

По-перше, підвищений ризик оскаржень і конфліктних ситуацій внаслідок появи певної залежності державних замовників і постачальників від провайдер(ів), які забезпечують процес е-закупівель (сервіси е-оприлюднення, е-подання, е-оцінки тощо). Також, додаткові (переважно на етапі впровадження) витрати часу і фінансів (інсталяція обладнання і програмного забезпечення, навчання персоналу, адміністрування електронних систем, їх постійне поновлення та підтримка). Наступною проблемою може стати фокусування замовника виключно на ціні та недостатня увага до інших важливих факторів ефективної закупівлі (якість, після продажне сервісне обслуговування, ділова надійність постачальників тощо). На цьому тлі може виникнути так званий «розслаблений» підхід до класичного процесу закупівлі (сумнівна та хибна концепція «все електронно-автоматично – значить все добре і об'єктивно») [14].

Тому для досягнення позитивного балансу, за яким обсяг переваг дійсно перевищуватиме обсяг ризиків, при впровадженні е-закупівель слід дуже ретельно і послідовно пропрацьовувати кожну з переваг та ризиків.

Успішне функціонування електронних закупівель можливе лише за умови готовності замовників і підприємницького сектора в Україні до запровадження нових технологій. Іншими словами, замовники та суб'єкти господарювання на всій території України повинні вміти користуватися відповідними новими технічними засобами. Зокрема це означає, що більшість малих та середніх підприємств і замовників місцевого значення в Україні повинні мати певне комп'ютерне обладнання зі широкосмуговим доступом до мережі Інтернет. Раптовий перехід до (в тій чи іншій мірі) обов'язковості електронних процедур закупівель до моменту, коли такі підприємства і замовники досягнуть достатнього рівня вміння і технічних потужностей, матиме, скоріш за все, негативний ефект та може позбавити їх можливості брати участь у закупівельному процесі.

16 лютого 2016 року Президентом України був підписаний закон «Про публічні закупівлі», а з 19.04.2020 р. в дію введена нова редакція даного Закону. Законом передбачається запровадження електронної системи закупівель для всіх державних закупівель для товарів та послуг, вартість яких дорівнює або перевищує 200 тис. грн., і для робіт — дорівнює або перевищує 1,5 млн. грн. (для замовників, що здійснюють свою діяльність в окремих сферах господарювання, вартість товарів і послуг — дорівнює або перевищує 1 млн. грн. та для робіт — дорівнює або перевищує 5 млн. грн.).

1. Довідки, що підтверджують відповідність учасника нормам закону «Про здійснення державних закупівель», подає лише переможець. Учасники тендерів останніх років добре знають, наскільки складно підтвердити свою відповідність кваліфікаційним вимогам. Довідки про несудимість керівників фірм та про банкрутство відбирало в учасників закупівель багато часу та грошей. Причому участь у закупівлі не гарантувала перемоги у ній. Новий же закон зобов'язує документально підтверджувати свою репутацію лише переможця торгів.

2. Забороняється вимагати інформацію, яка є в публічному доступі, оскільки така інформація є у відкритих офіційних Інтернет-реєстрах. Така

норма зобов'язує замовників самостійно шукати інформацію про учасників тендерних торгів.

3. Скасовується функція Мінекономіки щодо проведення моніторингу. Грубо кажучи, на один контролюючий орган стало менше [6].

4. Електронні торги не вимагають створення окремого комітету. Замовник самостійно вирішує, хто з працівників проводитиме електронні торги. Це може бути окремий комітет або комісія з проведення електронних торгів. Також цю роботу можуть доручити відділу матзабезпечення чи конкретному працівнику, відповідальному за матеріально-технічне забезпечення замовника.

Однак, й досі залишаються невирішеними окремі питання, які є достатньо актуальними на сучасному етапі становлення та розвитку електронних державних закупівель, зокрема:

- відсутність такого критерію оцінювання як якість предмету закупівлі;
- відсутність інтересу великих підприємств-виробників брати участь у тендерах через довгий та незручний для них порядок розрахунку за договором;
- організація поставки товару у випадку регулярних поставок. Великі підприємства-виробники звикли до оптової торгівлі і у них немає інтересу організовувати поставку товарів малими партіями, наприклад, до шкіл;
- немає чіткого механізму оскарження процедури публічних закупівель [7].

Безумовно, вирішення цих та окремих інших питань має стати пріоритетним завданням на шляху до вдосконалення електронної системи державних закупівель в Україні.

Таким чином, проведення електронних тендерних процедур — це інноваційний захід сучасної системи державних закупівель, тобто нова логістична форма продажу товарів, робіт і послуг державним замовникам. Систему електронних державних закупівель створено для забезпечення максимальної їх відкритості й оптимізації державних витрат унаслідок мінімізації вартості і скорочення термінів постачань, підвищення рівнів якості та надійності виконання умов укладання контрактів. Слід відзначити, що сучасні інформаційні технології у світовій закупівельній практиці застосовуються

більш активно, ніж в Україні. Впровадження інформаційних технологій призводить до кардинальних реформ державних інституцій, підвищується їх ефективність і, як наслідок, збільшується їх значимість. Економічне зростання в країні прямо залежить від науково-технічного розвитку у перспективних напрямках фундаментальних досліджень і нових технологій, спроможних вплинути на глибокі структурні зрушення в традиційних галузях промисловості. Зазначимо, що державна політика розвитку інформаційно- комунікаційних технологій в Україні, перш за все, має бути спрямована на розвиток конкурентоспроможності товарів і послуг цієї сфери за рахунок формування національної стратегії, міжнародної та внутрішньої політики; сприятливої законодавчої, суспільної, економічної атмосфери.

2.3. Прогалини в законодавчому забезпеченні регулювання публічних закупівель

Жодне законодавство або антикорупційні ініціативи не здатні повністю викоринити корупцію, адже вона відповідає “викликам часу” й постійно видозмінюється. Загалом, публічні закупівлі і досі залишаються одним із механізмів корупції. Попри постійне покращення законодавчого забезпечення, розбудову систему електронних закупівель та високу прозорість в ній - замість прозорих закупівель в межах правового поля ми отримали прозору корумповану систему, яка або ж обходить електронну систему стороною, або ж знаходить в ній недоліки, якими і користується. На рівні топ-корупції, відсутність покарання за корупційні дії високопосадовців протягом багатьох років й попри наявні докази вчинення правопорушень є сигналом, що корупція залишається безкарною, відповідальність за неї доволі абстрактна, а от вигода - наочна. За теорією Г. Беккера, рішення вчинити корупційну дію тісно пов'язане з розрахунком очікуваних втрат та потенційних вигод [89]:

- Очікувані втрати = моральний тягар + очікуване покарання;

- Очікуване покарання = ймовірність викриття + ймовірність обвинувального акту у разі викриття + покарання;

Аналізуючи результати роботи судової системи, а також і правоохоронних органів, щодо викриття та покарання корупції на топ-рівні можна дійти висновку що політична корупція в нашій країні не карається, а пов'язані з нею особи не несуть за вчинені дії жодної відповідальності, що повністю відповідає вищезгаданій формулі корупції й забезпечує вміркуваннях відсутність покарання. В органах, які мають забезпечити невідворотність покарання та всебічно сприяти викоріненню та покаранню корупції, верховенство кумівства та таємних домовленостей, а будь-які спроби перезавантаження впираються в адміністративний спротив представників системи, коли “стара гвардія” намагається не допустити неугодних й тягне своїх, нівелюючи потенційні якісні зміни. До причин корупції можна віднести і системність цієї корупції. Тобто, в суспільстві де наявна як вища політична корупція, на яку влада закриває очі, або ж до якої долучена, а також присутня побутова корупція, корупційна поведінка перетворюється на викривлену норму й стає розповсюдженою, а відмова від неї шкодить лише особі, яка виходить з корупційних відносин, в час коли інші використовують корупційне поле як арену можливостей (така собі “дилема в'язнів”). Коли корупція є системною, а корупційні дії є очікуваними, всі певні що всі інші теж використовують наявні ресурси влади з метою отримання неправомірної вигоди [89].

Окрім цього, саме законодавство та визначені ним заходи мають забезпечувати виконання правил з антикорупційним контекстом та спеціальних правил, не містити колізій та вад законодавчої техніки, прогалини в регулюванні, некоректні визначення функцій та повноважень, а також мають бути направлені на оформлення правил, обмежень та заборон, які унеможливають неправомірне збагачення суб'єктів корупційних правопорушень. Для представлення ж прогалин в законодавчому забезпеченні регулювання публічних закупівель варто звернути увагу на матеріали журналістів-розслідувачів, які займаються закупівлями й наочно демонструють

де саме система “дала збій”. Тому, дієвими антикорупційними діями з метою саме викорінення корупції є лише забезпечення невідворотності відповідальності та покарання за порушення спеціальних правил. Потрібні де-факто незалежна судова та правоохоронні органи, які всебічно сприятимуть викоріненню та покаранню корупції. Усвідомлення того, що за протиправні дії настане обов’язкове покарання може стати тим превентивним механізмом, яке, певною мірою, “залякає” корупціонерів. Окрім цього, потрібні повноцінні заходи, необхідні для дотримання спеціальних правил – контроль і перевірка декларацій, перевірка та врегулювання конфліктів інтересів, виявлення усіх випадків вчинення корупційних правопорушень і правопорушень, пов’язаних із корупцією, антикорупційна експертиза тощо, не залежно від того як регулюються закупівлі [57, 69].

На основі низки їх матеріалів та суспільного резонансу щодо того, що система ProZorro по факту не є прозорою, можна констатувати наступні проблеми:

Відсутність наявного покарання за порушення. Замовників не карають за використання ними дискримінаційних вимог, неправомірних відхилень. Систематичні порушення, що мають місце з метою протягнення своїх учасників, оскаржуються лише в АМКУ. Через те, що процедура оскарження є платною (5-15 тис грн), більшість учасників не йдуть скаржитись, залишаючи ці порушення непокараними.

Розповсюдженням є дроблення закупівель на менші закупівлі з метою уникнення відкритих торгів. Аномально велика кількість тендерів по товарам і послугам оголошувались на 199 тисяч гривень, при значно нижчій реальній вартості за неконкурентними процедурами. Така ситуація може свідчити про спроби ухилення від конкурентних закупівель, зумовлені бажанням на свій розсуд обирати постачальника, уникаючи відкритих торгів. Іноді розпорядники ділять закупівлі на дрібні лоти, щоб не проводити відкриті торги. Залежно від конкретної ситуації така поведінка замовників може бути як правомірною, так і порушувати законодавство. Такі ситуації можуть свідчити про особисту

зацікавленість замовника укласти прямий договір з певним учасником на максимальну вартість – 199 000 тисяч гривень, що може свідчити про закупівлю товару за завищеною ціною[23].

Порушення принципів захисту економічної конкуренції. Зокрема, мова йде про об'єднання в одному лоті кількох товарів, частина з яких є продуктом виробника-монополіста. Такі закупівлі мають розподілятися на різні лоти, де 1 вид товару = 1 лот. В такому випадку, учасники можуть подаватися на кожен з лотів. Якщо ж в одному лоті об'єднані і розповсюджені, і більш унікальні товари, - це є дискримінаційною умовою. Наприклад, замовник - заклад охорони здоров'я оголошує закупівлю 10 препаратів. 9 з них є розповсюдженими, й їх може постачати велика кількість постачальників, в той час як 10-ий препарат - препарат монополіста, який продає його лише напряму. В такому випадку, покрити потребу одного лота в 10 препаратах може лише постачальник, у якого наявний 10-ий препарат.

Іншим видом маніпуляцій, що порушують принципи економічної конкуренції, є маніпуляції з термінами оплати - іноді Замовник виставляє умови, відповідно до яких великий обсяг товару потрібно поставити одразу, а от оплату за нього виставляють довготермінову - з формулюванням, наприклад, “до 180 днів”, внаслідок чого бізнес просто не піде на цей тендер, а свої отримають оплату одразу. Порушенням умов економічної конкуренції також є змови між учасниками, один з яких виконує функції статиста - тобто, є технічним учасником, який імітує конкуренцію, аби торги відбулись [12].

До цієї ж групи можна віднести і закупівлі з додатковими угодами. Відповідно до ч.5 пункту 2 статті 41 [66], цінова пропозиція, що перемогла у тендері може збільшуватись за додатковою угодою на 10%. Проте, відсутня інформація щодо того, скільки разів ця угода може бути підписана, що призводить як до штучного підняття ціни в рази підписанням декількох додаткових угод підряд, так і до відміни закупівлі через незадовільні умови договору, внаслідок чого замовник вимушений знову проводити тендер, або ж сплачувати значно вищу ціну.

Окремою маніпуляцією, яка при цьому є в межах правового поля є укладання допорогової закупівлі напряму з певним постачальником, а потім додаткове проведення дороговартісної закупівлі за переговорною процедурою з ним же, що аргументується потребою у додаткових послугах для вже активного договору, що виконується [57].

Недостатнє законодавче забезпечення, або ж його розмитість: зокрема, наявний текст щодо того хто є, а хто не є замовником в розумінні закону дозволяє групам замовників не визнавати себе замовником та не проводити закупівлі у ProZorro взагалі. Так, наприклад, низка лісових господарств в Україні визнали себе замовниками і звітують про видатки, інші ж - замовниками себе не вважають. Іноді державне регулювання лише ускладнює життя замовникам та постачальникам - так, наприклад, вимога про мінімум 2 подані пропозиції на конкурентних торгах, аби торги відбулись змушує і загалом добросовісних замовників або ж учасників шукати технічних учасників через неможливість укласти договір з тим єдиним, який зголосився взяти участь у закупівлі. Деякі нормативно-правові акти, які мали б регулювати окремі аспекти публічних закупівель певних сфер (так, наприклад, окремий закон щодо закупівель для потреб оборони, або ж Постанова “Питання забезпечення охорони об’єктів державної та інших форм власності”, яка передбачає лише долучення поліцейської охорони).

Також учасник, який подається на тендер кожен раз має надавати перелік документів та довідок. Іноді, замовник в тендерній документації починає вимагати додаткові довідки в останній момент, час отримання яких перебільшує загальний час, відведений на надання документів, тобто перемогти може лише учасник, який мав ці документи заздалегідь. Порушенням може бути і занадто деталізовані й подекуди абсурдні вимоги наприклад, укласти договір на поставку їжу замовник вважає доцільним лише з тими постачальниками, в штаті якого є водії, досвід роботи у яких як мінімум 10 років, або ж вимога готувати “варені омлети” [89]. Непрозорою є і вимога супершвидкого виконання поставки, який може бути реалізований лише у

випадку, якщо постачальник заздалегідь підготував все необхідне, аби мати можливість виконати зобов'язання. На межі вимагання та порушенні принципів конкуренції може бути вимога замовників надання постачальниками гарантійних листів від виробників, або ж окремих регіональних представництв, які штампуватимуть ці довідки за гроші, отримуючи на цьому прибуток, а десь і перешкоджаючи отриманню довідок сторонніх учасників.

Болючою проблемою для замовників виступають недобросовісні постачальники. Відповідно до закону, відхилення учасника без законних на те підстав є порушенням, чим іноді зловживають певні постачальники. Так, постачальник може прийти на тендер та подати дуже сумнівну ціну – яка значно нижча за собівартість потрібного товару. Навіть усвідомлюючи що це нахабний демпінг цін, замовник не має підстав відхилити найбільш економічно вигідну пропозицію, адже відповідно до закону переможною пропозицією є саме та пропозиція, яка є найбільш економічно вигідною. Після завершення ж процедури, постачальник направить лист до замовника, в якому повідомить про неможливість поставляти товар за обумовленою ціною – тож варто або підвищувати домовлену вартість договору підписанням додаткових угод, або розривати договір й переоголошувати закупівлю. Часто, коли мова йде про більш чутливі закупівлі, наприклад послуги опалення, розірвати договір замовник не може через нагальну потребу у предметі закупівлі, адже у випадку розірвання договору опалення бюджетних приміщень просто зникне. Таким чином, постачальник “викручує руки” замовникам, які змушені погодитись на будь-які умови постачальника. Також розповсюдженою проблемою для замовників є постачальники-посередники. Наприклад, в закупівлі офісної техніки з найвигіднішою пропозицією переміг ФОП “Петренко”. Договором передбачені певні умови та строки поставки. Проте, якщо постачальник не є сам виробником, не має власного складу – передбачений товар вже на етапі виконання договору він буде шукати у третіх осіб, що не гарантує вчасного виконання постачальником зобов'язань.

Проблема захисту персональних даних. Учасники при поданні документів

мусять завантажувати їх на сайт. Внаслідок цього, на сайті ProZorro наявна персональна інформація – наприклад, паспортні дані особи. В українському медіа-просторі вже була ситуація, коли дані постачальника, що були викладені в Прозорро, використали шахраї для отримання кредиту на його ім'я, тож це питання потребує законодавчого врегулювання [49].

Цифрова нерівність між різними соціальними групами та регіонами. Вразовуючи обов'язковість застосування системи електронних закупівель розпорядниками коштів по всій Україні, нагальною є проблема створення єдиного інформаційного простору, широкий доступ до ресурсів через глобальні інформаційні мережі. Матеріально-технічне забезпечення на місцях може бути досить різним – якщо у місті багатомільйоннику будуть і сучасні комп'ютери, гарний сигнал інтернету та штатний розпис, в якому передбачені люди, які здатні в ProZorro віднайти та вислати запрошення потенційним постачальникам чим підвищити конкуренцію й потенційну економію в закупівлі, здійснюють аналіз закупівель своїх структурних підрозділів й тп, в місті з значно меншим бюджетним забезпеченням може бути більш обмежені можливості.

Висновки за розділом 2

Законодавство України визначає широкий перелік доступних для застосування процедур публічних закупівель. Від початку роботи електронної системи закупівель та станом на 01.01.2021 року оголошено 7,7 млн процедур з очікуваною вартістю 4,3 трлн грн, з яких кількість успішно завершених становить більш ніж 7 млн з очікуваною вартістю 2,776 трлн грн. У звітному 2020 році кількість завершених закупівель серед процедур конкурентного діалогу склала - 34 та ЕСКО контрактів – 16 закупівель. Значне збільшення кількості укладених договорів на суму до 50 тис грн. пов'язано із змінами в Законі.

У звітному 2020 році кількість активних замовників в порівнянні з

попереднім роком зроста на 23,81% і склала – 37 905. Найбільша кількість замовників була зосереджена в Київській – 3 549, Дніпропетровській – 3 140, Львівській – 2 422, Донецькій – 2 289 та Одеській – 2 041 областях України.

При цьому 23,55% замовників протягом року провели від 1 до 10 закупівель, 11,27% – від 11 до 20 закупівель, від 20 до 100 закупівель було проведено 36,34% замовниками і більше 100 закупівель на рік провели 28,85% замовників.

Державні закупівлі характеризуються законодавчо встановленими процедурами та принципом максимального забезпечення конкуренції. Визначальною метою політики у сфері державних закупівель має бути формування системи, яка зможе забезпечити прозорість, відкритість, конкурентність та сприятиме максимальній продуктивності й раціональному використанню державних коштів суб'єктами господарювання.

З погляду технологій, принципових перешкод для створення системи електронних закупівель в Україні не існує. Головна проблема — в правильному та послідовному перекладенні закупівельних процедур, без спотворень технології роботи закупівельників і вимог законодавства, тому керувати створенням подібних систем мають в першу чергу фахівці в області державних закупівель, а вже потім — програмісти

За допомогою системи ProZorro будь-який українець зможе простежити за закупівлями для будь-якої установи, навіть лікарні та школи. В Україні зараз гостро стоїть питання гармонізації законодавства до директив ЄС.

Загалом, публічні закупівлі і досі залишаються одним із механізмів корупції. Попри постійне покращення законодавчого забезпечення, розбудову систему електронних закупівель та високу прозорість в ній - замість прозорих закупівель в межах правового поля ми отримали прозору корумповану систему, яка або ж обходить електронну систему стороною, або ж знаходить в ній недоліки, якими і користується.

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ

3.1. Напрями підвищення ефективності публічних закупівель

Серед важливих питань економічного розвитку України своєрідне місце займає проблема підвищення ефективності використання та витрачання державних ресурсів для забезпечення економічної безпеки та стійкого розвитку національної економіки. Одним з методів державного регулювання економіки є функціонування системи публічних закупівель. Їм відводиться роль перспективного та важливого макроекономічного регулятора, за допомогою якого можливе формування повноцінного конкурентного середовища, здійснення стабілізаційної політики в країні.

Публічні закупівлі вважаються інструментом, що посилює звітність та прозорість у сфері публічного управління та адміністрування, знижує рівень корупції під час здійснення закупівель та поліпшує бізнес-клімат в державі. Проведення публічних закупівель завжди активно обговорювалася широким колом зацікавлених осіб, і в останній час увага до питань публічних закупівель лише зростає.

Дослідження, що стосуються сфери публічних закупівель, є актуальними та важливими для оновлення системи, виправлення її недоліків та додавання нових модулів, що необхідні в системі закупівель в Україні. При цьому неабияка роль відводиться організації аналізу в системі публічних закупівель. Саме він є дієвим способом активного впливу на розвиток системи публічних закупівель відповідно до вимог сучасних економічних законів.

Різним аспектам формування механізму публічних закупівель присвячено роботи таких вітчизняних і зарубіжних вчених як: Д. Батуєва, О. Крітенко, В. Міняйло, В. Морозов, Я. Петруненко, А. Сошніков, І. Дрозд, Д. Мартинович, Л. Федоровський, І. Парасій-Вергуненко, Н. Здирко та інші.

Питанням методики та організації економічного аналізу, в тому числі в

державному секторі, в цілому присвячено праці багатьох учених, таких як О. Богданюк, М. Болюх, А. Заросило, О. Олійник, Д. Грицишин, С. Левицька, І. Лазаришина, В. Савчук, Ю. Цал-Цалко, Т. Мулик та інші. Низку досліджень здійснено з визначення особливостей аналізу певних об'єктів, таких як запаси, основні засоби, видатки, доходи, фінансові результати, фінансовий стан тощо. Але попри численні дослідження проблем аналізу в державному секторі, значна кількість питань потребує подальших уточнень. Останнім часом актуалізуються питання, що пов'язані з оцінкою та аналізом ефективності публічних закупівель. Зокрема, окремі питання аналізу публічних закупівель досліджували: В. Міняйло, Д. Мартинович, І. Парасій-Вергуненко, М. Письменна, проте даний вид аналізу потребує ґрунтовнішого дослідження, з метою визначення та створення цілісної системи аналізу публічних закупівель.

Аналіз - найширше поняття, яке лежить в основі будь-якого пізнання явищ природи і суспільства, а способи аналізу - основа дослідження змісту, сутності, будови, зміни й розвитку економічних, політичних, соціальних, природних та інших явищ і процесів. Він є частиною будь-якого науково-практичного пошуку у поясненні та розв'язанні наявних невідповідностей і проблем [25].

Система економічного аналізу займає важливу позицію у формуванні інформаційного простору публічних закупівель. Для України дане питання є мало дослідженим, а актуальність публічних закупівель як ефективного механізму управління державним майном, зростає.

Відзначаючи специфіку та важливість публічних закупівель, система економічного аналізу має бути трансформована для задоволення усієї сукупності учасників цих закупівель. Так, система економічного аналізу має оцінити не лише результати функціонування публічних закупівель, але й ефект який отримає кожен його учасник, зокрема, та держава в цілому.

Для розробки ефективних організаційних та методичних положень економічного аналізу публічних закупівель, є потреба в оцінці сучасного методичного інструментарію. Відповідно, в даному напрямі доцільно

визначитись із об'єктом та предметом аналізу публічних закупівель, його завданнями та метою, напрямками та етапами аналізу, інформаційним забезпеченням, системою показників, що може використовуватись та характеризувати, в ході аналізу, оцінку та ефективність здійснення публічних закупівель.

Отже, економічний аналіз є специфічною системою формування інформаційного простору як суб'єкта господарювання так і певних соціально-економічних відносин, якими є публічні закупівлі. В даному випадку функції та завдання аналізу суттєво розширюються, трансформується об'єкт та предмет економічного аналізу.

На основі результатів аналізу розробляються і обґрунтовуються управлінські рішення. Економічний аналіз передуює рішенням і діям, обґрунтовує їх і є базою виробництву, забезпечуючи його ефективність. Він дозволяє знизити невизначеність при ухваленні управлінського рішення, заснованого на догадках і інтуїції [9].

Отже, об'єкт економічного аналізу при вивченні його розвитку в контексті здійснення публічних закупівель вимагає особливого дослідження. В класичному розумінні під об'єктом економічного аналізу розуміють господарську діяльність підприємства, а під предметом причинно-наслідкові зв'язки стану господарської діяльності. Такої думки дотримується І.Д. Лазаришина, яка зазначає, що виокремлюючи сутність предмету та об'єктів аналізу, варто предметом економічного аналізу вважати причинно-наслідкове дослідження економічних інформаційних характеристик об'єктів економічного аналізу. Отже, предмет економічного аналізу-це дослідження інформації щодо стану, властивостей, зав'язків та реакції (поведінки) об'єктів економічного аналізу на вплив з боку зовнішнього та внутрішнього середовища в ідентифікованих просторово-часових межах. Предметом економічного аналізу як науки, виходячи з того, що це є форма суспільної свідомості, є формування інформаційного відображення, відтворення природи, стану, структури та поведінки об'єктів економічного аналізу. Подібну думку висловлюють Болух

М. А., Бурчевський В.З. відзначаючи, що предметом економічного аналізу є діяльність підприємств і їх підрозділів, а також інших господарських формувань, спрямована на досягнення максимальних результатів за мінімальних витрат [25].

Враховуючи вище викладене та специфіку і складність функціонування публічних закупівель вважаємо за доцільне представити наступне визначення об'єкту та предмету економічного аналізу публічних закупівель:

- об'єктом економічного аналізу публічних закупівель є проведення процедур закупівель товарів, робіт і послуг відповідно до вимог законодавства;
- предметом економічного аналізу публічних закупівель є причинно-наслідкові зв'язки між замовниками та постачальниками, які характеризують систему публічних закупівель на усіх стадіях закупівельного процесу.

Специфіка ринку публічних закупівель полягає в тому, що його основними суб'єктами виступають такі учасники, як продавці (постачальники товарів, виконавці робіт, послуг – виконавці) і покупці (замовники, генеральні замовники), відповідно вони і виступають суб'єктами аналізу. А також суб'єктами аналізу можуть виступати контролюючі органи, зацікавлені особи.

Виходячи із визначеного об'єкту та предмету аналізу публічних закупівель, його метою можна сформулювати оцінку стану публічних закупівель з ціллю ідентифікації проблем та загроз, ефективного функціонування закупівель для усіх його учасників та зацікавлених сторін через встановлення причинно-наслідкових зв'язків, що дозволяє забезпечувати комплексну інформаційну підтримку для прийняття управлінських рішень.

Визначена мета економічного аналізу передбачає трансформацію його завдань. Необхідно зазначити, що в науковій літературі даному питанню присвячуються значна кількість публікацій. Зазначимо, що зважаючи на місце економічного аналізу в прийнятті управлінських рішень та його мінливість до змін внутрішнього та зовнішнього середовища, завдання економічного аналізу не є сталими, вони можуть змінюватися в залежності від ситуації [9].

Так, Олійник О.В. зазначає, що формулювання завдання передбачає

здійснення процесу перетворення наявної проблеми через її розкладання на складові, виділення взаємопов'язаної сукупності підпроблем, уточнення їх змісту, конструкція чи реконструкція тощо. Завдання економічного аналізу не є сталими, вони є адекватними до тих змін, які відбуваються з суб'єктом, об'єктом, зовнішнім середовищем. Болюх М. А., Бурчевський В.З., Горбаток М. І. у своєму дослідженні зазначають, що основними завданнями економічного аналізу є: об'єктивна оцінка роботи підприємства і його підрозділів через порівняння результатів з витратами; виявлення впливу відповідних факторів на показники, які аналізуються, і вивчення причинних зв'язків; пошук наявних резервів підвищення ефективності виробництва; опрацювання конкретних заходів щодо використання виявлених резервів та здійснення контролю за їх виконанням; узагальнення результатів аналізу для прийняття раціональних управлінських рішень [53]. В свою чергу І.Д. Лазаришина, досліджуючи проблеми економічного аналізу відмічає, що завданням економічного аналізу є забезпечення ефективності прогнозування, планування, регулювання, обліку, контролю, організації та стимулювання в системі управління господарюючим суб'єктом об'єднанням чи його структурними підрозділами притаманними тільки економічному аналізу методами і прийомами з метою забезпечення його стійкості як у поточному періоді, так і на перспективу у ринково-орієнтованому середовищі [76].

Ми вважаємо, що завдання економічного аналізу має здійснюватися за відповідними етапами та процесом їх організації. Відповідно до Закону [66] «Про публічні закупівлі» передбачено здійснення таких етапів: планування закупівельного процесу, оприлюднення інформації про закупівлю, безпосереднє здійснення публічних закупівель шляхом: відкритих торгів; конкурентного діалогу; переговорної процедури закупівлі та складання звіту про результати проведення процедури закупівлі.

Відповідно до цих етапів можна виділити такі напрями та завдання аналізу:

- підготовчий етап: здійснення техніко-економічної оцінки пропозицій постачальників. Використовуються методи економічного аналізу для

визначення попередньої ефективності такої закупівлі. Основне завдання аналізу – оцінити найбільш прийнятний та ефективний варіант пропозиції для покупця.

- виконавчий етап: здійснення оцінки публічних закупівель, що можуть проводитись шляхом таких тендерних процедур: відкритих торгів; конкурентного діалогу; переговорної процедури закупівлі. Використовуються методи економічного аналізу для оцінки тендерних пропозицій, цін, якості, місця і умов поставок, строків поставок товарів (робіт, послуг), виконання умов тендерних процедур тощо. Основне завдання аналізу – оцінити рівень конкуренції (кількість пропозицій на торги) та аналіз ефективності публічних закупівель для замовника.

- заключний етап: здійснення оцінки складання звітів про результати проведення процедур закупівель. Використовуються методи економічного аналізу для оцінки кількості звітів за певний період, кількості звітів за видами тендерних процедур, порушень, які допущенні в ході виконання певних тендерних процедур, і за певний період, кількість осіб, які були притягнуті до відповідальності, до якої саме, тощо.

Запропоновані напрями та завдання аналізу доцільно застосовувати на мікрорівні, тобто для суб'єктів здійснення публічних закупівель.

А от автор Парасій-Вергуненко І.М., пропонує якраз напрями та етапи аналізу на макрорівні, тобто держави загалом, контролюючих органів, зацікавлених суб'єктів тощо. Вона зазначає, що формування методики аналізу публічних закупівель слід розглядати у двох площинах: на макрорівні (для держави загалом) та на мікрорівні (для окремих суб'єктів здійснення публічних закупівель) під час укладення конкретної угоди. Для аналізу публічних закупівель використовують дані аналітики системи «ПРОЗОРО» [53, с. 67].

На макрорівні Парасій-Вергуненко І.М пропонуємо виділяти такі напрями й етапи аналізу:

- динамічний аналіз публічних закупівель;
- структурний аналіз публічних закупівель;
- динамічний аналіз рівня публічних (державних) закупівель у ВВП країни;

- оцінка рівня конкуренції (середня кількість пропозицій на торги);
- аналіз ефективності публічних закупівель, що характеризується абсолютною та відносною економією державних коштів [53].

Отже, завдання аналізу публічних закупівель доцільно розглядати на мікро та макрорівні. Подібну думку висловлює Міняйло В.П., який також пропонує завдання аналізу розглядати в двох аспектах: глобальному та локальному. До глобальних завдань він пропонує відносити [42, с. 89]:

- аналіз фінансових, матеріальних та інформаційних ресурсів закупівель;
- постійне вдосконалення аналізу закупівель товарів, робіт і послуг в ринковому середовищі та ін. Локальні завдання мають більш динамічний характер і є різноманітнішими:
- аналіз повинен забезпечувати виявлення оптимального рішення при плануванні і використанні усіх засобів і ресурсів підприємства, а також давати оцінку ефективності використання цих ресурсів;
- виявлення позитивних і негативних чинників, що впливають на роботу аналізованого об'єкту, визначення кількісної величини їх дії;
- виявлення невикористаних, перспективних резервів поліпшення закупівельної діяльності установи;
- аналіз доцільності закупівель товарів, робіт і послуг;
- аналіз умов закупівлі та ринку постачальників;
- оперативна обробка і видача інформації;
- оцінка ефективності прийнятих рішень у ході економічного аналізу тощо.

Щодо напрямів аналізу, то Міняйло В.П. пропонує їх виділяти наступні: по-перше, як макроекономічну складову державних видатків, які направлені на виконання державою своїх функцій. По-друге, це оцінка механізму здійснення публічних закупівель окремих економічних суб'єктів, їх об'єктивність та раціональність у прийнятті і виконанні рішень про закупівлю. По-третє, це аналіз кожної окремо взятої процедури закупівлі, її кінцевого результату [42, с. 89].

Заслужовує на увагу думка Мартиновича Д.Є., який узагальнює підходи

різних науковців та виділяє такі напрями аналізу, при оцінці ефективності публічних закупівель:

- аналіз зацікавленості потенційних виконавців проекту;
- аналіз кількості соціально-значущих проектів у загальній кількості публічних закупівель;
- аналіз потенційних виконавців контрактів (кваліфікація і досвід персоналу, умови праці, дисципліна виконання контрактів тощо);
- аналіз витрат на обслуговування контракту (трансакційні витрати, терміни виконання, витрати за використання, технічне обслуговування, гарантії якості, утилізацію, екологічні показники тощо) [38, с. 74].

Досліджуючи концепцію аналізу системи публічних закупівель Письменна О. П. пропонує виділяти три рівня [43]:

1. Національний рівень (метарівень) – ефективність національної системи державних закупівель.

2. Рівень державного замовника (макрорівень) – ефективність системи на рівні державного замовника.

3. Рівень управління контрактами (мікрорівень) – ефективність системи на рівні окремих договорів (табл. 3.1).

Таблиця 3.1

**Напрями та методи вимірювання ефективності системи публічних
(державних) закупівель за рівнями управління**

Рівень управління	Напрями та методи
Національний рівень (метарівень)	Експертні огляди та оцінювання Оцінка регуляторного впливу Опитування зацікавлених сторін Перевірка зовнішніх контролюючих установ
Рівень державних замовників (макрорівень)	Вимірювання економічної ефективності Оцінювання якості закупівельних функцій та процедур Порівняльний аналіз Вимірювання норми зовнішніх та внутрішніх відносин і співробітництва
Рівень управління контрактами (мікрорівень)	Оцінка ефективності управління поставками Оцінка ефективності управління відносинами Оцінка ефективності управління контрактами

Аналіз динаміки публічних закупівель або його ще можна назвати трендовий (горизонтальний) аналіз, необхідно здійснювати для оцінки тенденцій та зміни об'ємів таких операцій. Загалом, трендовий (горизонтальний) аналіз передбачає вивчення окремих показників за якийсь період, їх поведінки, тенденції зросту або спаду. Його також можна проводити як на рівні країни, так і для окремих предметів закупівлі, регіонів, галузей, тощо. Крім того оцінку динаміки публічних закупівель можна проводити як за кількістю укладених договорів на публічній основі, так і на основі вартісних показників, що характеризують обсяги витрачених бюджетних коштів. Показниками для оцінки динаміки публічних закупівель є абсолютний приріст, темпи їх росту та темпи приросту. До прикладу, кількість здійснених процедур за 2001-2019 роки зросла з 1 до 1378570, що представлено на рис. 3.1.

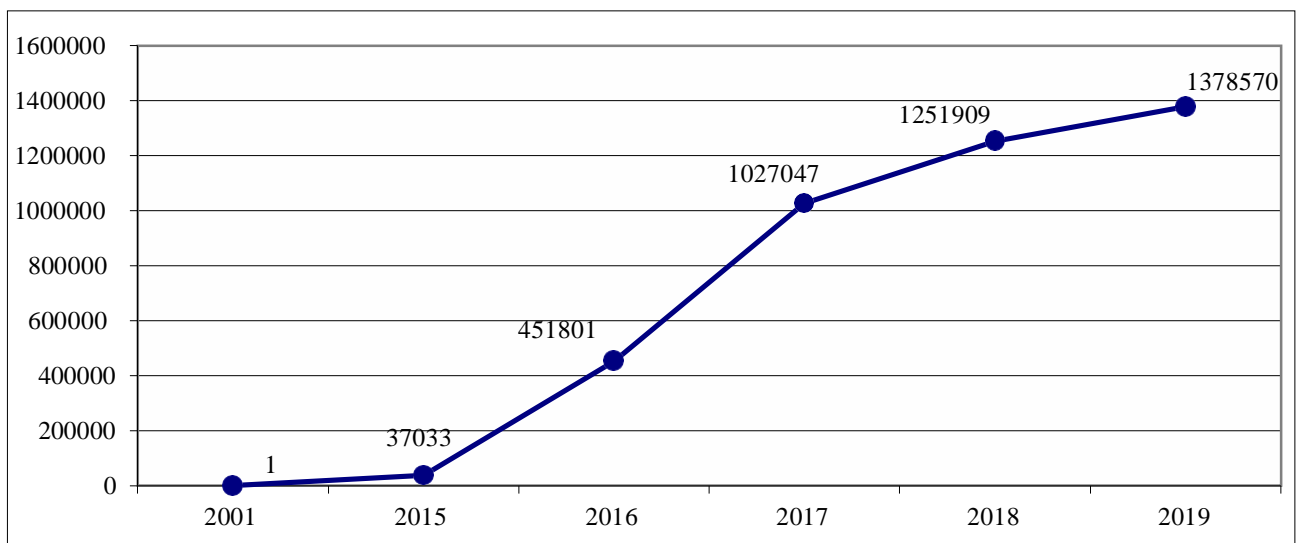


Рис. 3.1. Аналіз кількості процедур публічних закупівель за 2001-2019 рр.

]

Структурний або вертикальний аналіз публічних закупівель можуть проводити в розрізі окремих груп замовників, джерел фінансування, предметів закупівлі, видів торгів та процедур закупівель тощо. Інформацію щодо аналізу структури закупівель в розрізі процедур, учасників та пропозицій наведено в табл. 3.2.

Таблиця 3.2.

**Діяльність учасників та організаторів в
завершених закупівлях в 2018 році**

Процедура закупівлі	Кількість тендерів	Кіль-ть унікаль-них учасників	Кількість цінових пропозицій	К-сть дискваліфікацій	% дискваліфікацій	Середня кіль-ть пропозицій на торги
Всього	251 655	49 275	621 546	65 131	10%	2,28
Допорогова закупівля	167 174	30 816	351 639	31 559	9%	2,06
Відкриті торги	78 332	33 254	244 363	32 398	13%	2,66
Відкриті торги із публікацією англ. мовою	4 790	4 696	20 910	450	2%	2,82
Переговорна процедура (для потреб оборони)	1 359	1 045	4 634	724	16%	2,48

Загалом, структурний (вертикальний) аналіз передбачає визначення питомої ваги окремих показників у загальній величині. Зазвичай аналіз структури проводять через вирахування частки окремих видів публічних закупівель у їх загальному обсязі.

Умовою успішного проведення аналізу публічних закупівель є підбір відповідних методів та методик аналізу, і відповідно, системи показників. На основі критичного аналізу літературних джерел вітчизняних та зарубіжних науковців встановлено, що немає єдності й однастайності поглядів стосовно кількості показників та методики їх обчислення. Зупинимось більш детально на різних підходах [13].

Парасій-Вергуненко І.М., визначає, що масштабність і значущість публічних закупівель для країни характеризує такий показник як частка державних (публічних) закупівель у ВВП [53, с. 68]. Вона також відмічає, що, аналіз рівня конкуренції у сфері публічних закупівель є важливим напрямом досліджень конкурентного середовища, оскільки збільшення кількості конкурентних пропозицій на торгах позитивно впливає на зменшення рівня корупції, створює сприятливі умови для пошуку найбільш вигідних варіантів поставок продукції та збільшення ефективності публічних закупівель як для окремих учасників, так і для країни загалом. Одночасно рівень конкуренції (Р

конкур) визначають шляхом ділення кількості учасників у процедурах публічних закупівель ($K_{\text{уч}}$) на кількість процедур ($N_{\text{проц}}$) [8, с. 69]:

$$P_{\text{конкур}} = K_{\text{уч}} / N_{\text{проц}}. \quad (1)$$

Враховуючи головну мету здійснення публічних закупівель – економію бюджетних коштів, важливим напрямом аналізу, який потребує вдосконалення методичного забезпечення, є оцінка ефективності державних закупівель як на макро-, так і мікрорівні (на рівні конкретної угоди) [8, с. 69].

Автор вважає, що найбільш поширений підхід під час оцінювання ефективності публічних закупівель зводять до визначення ефекту у вигляді економії бюджетних коштів ($E_{\text{пз}}$), розраховують як різницю між очікуваною вартістю закупівлі ($B_{\text{оч}}$) та фактичною вартістю укладеної угоди ($B_{\text{ф}}$) і визначають за формулою [8, с. 69]:

$$E_{\text{пз}} = B_{\text{оч}} - B_{\text{ф}} \quad (2)$$

Очікувану вартість закупівлі замовник визначає в разі оприлюднення оголошення про проведення закупівлі. Вона показує максимальну суму коштів, що може бути витрачена замовником на здійснення закупівлі відповідного предмету. Фактичну вартість укладеної угоди визначають за результатами процедури закупівлі. Вона є, як правило, вартістю мінімальної цінової пропозиції, що була допущена до оцінювання. Автор вважає, точнішу оцінку ефективності публічних закупівель можна одержати в разі застосування неочікуваної ціни товарів (яка є досить суб'єктивним показником), а середньої ціни запропонованих у системі «Прозоро» товарів [53].

У своєму дослідженні Парасій-Вергуненко І.М. пропонує також інші показники ефективності публічних закупівель. Так, на її думку, оцінити ефективність публічних закупівель точніше можна на основі використання показника – відносна економія бюджетних коштів ($E_{\text{відн пз}}$), який розраховують за формулою:

$$E_{\text{відн пз}} = \frac{\sum_{i=1}^R B_{\text{оч}i} - \sum_{i=1}^R B_{\text{ф}i}}{\sum_{i=1}^R B_{\text{оч}i}} \quad (3)$$

де n – кількість процедур закупівлі;

V_{oi} – очікувана вартість i -ї закупівлі;

V_{fi} – фактична вартість укладеної угоди за i -ю закупівлею.

Додатковим індикатором ефективності та ризикованості процедур публічних закупівель може бути показник результативності публічних торгів ($P_{\text{торг}}$), який розраховують за формулою [8, с. 70]:

$$P_{\text{торг}} = \left(1 - \frac{K_v}{K_o}\right) \quad (4)$$

де K_v – кількість відмінених процедур закупівлі;

K_o – кількість оголошених процедур закупівлі.

Сутність цього показника полягає в тому, що значна кількість відмінених процедур означає загрозу несвоєчасного постачання суб'єктів закупівельної діяльності необхідними товарами, роботами або послугами. Логіка оцінювання ефективності системи закупівель із використанням показника, представленого формулою (4), полягає у визначенні питомої ваги процедур, що були проведені результативно (не були відмінені). Відміна процедур закупівель через відсутність достатньої кількості учасників, якщо вона відбувається двічі з одного й того ж предмету закупівлі, є підставою для застосування переговорної процедури [53].

Ми погоджуємось із думкою Парасій-Вергуненко І.М., яка вважає, що аналіз ефективності публічних закупівель у методичному плані також можна проводити на мікрорівні, де економія бюджетних коштів не є єдиним критерієм успішності укладеної угоди. На думку науковця, ефективність укладеної угоди слід оцінювати за двома критеріями:

- економія бюджетних розрахована на основі порівняння початкових і кінцевих цін контрактів;

- урахування якості закупленої продукції (отриманих робіт, послуг), що надалі проявляється відповідно до функціональних характеристик і споживчих властивостей, в економії витрат на експлуатацію, технічне обслуговування, ремонт та утилізацію збільшенні терміну корисного використання, екологічності й ергономічності продукції тощо.

Цікаву думку висловлює Вершиніна Є.С., яка відмічає, що ефективність це широке поняття. Неможливо оцінити її лише по одному критерію (наприклад, ціні). Автор пропонує іншу формулу з врахуванням основних факторів впливу.

$$E_{\text{efficiency}} = \sum \text{efficiency } f, q, se, cm, dt, g, u \quad (5)$$

Показник індексу f буде означати функціональні характеристики та споживчі властивості,

q - кваліфікація учасників,

se – витрати на експлуатацію,

cm – витрати на технічне обслуговування та ремонт,

dt – терміни поставки (виконання),

g - гарантії якості (строків та об'єму),

u - можливість безпечної утилізації та екологічність, тоді сумарна ефективність буде вже дорівнювати не економії, а сумі ефективностей за різними критеріями.

Подібну позицію висловлює Міняйло О.П., який зазначає, що ефективність державних закупівель слід розглядати через призму критеріїв, на основі яких визначають оптимального постачальника. Адже не завжди мінімальні витрати призводять до бажаного результату, і як наслідок до ефективного використання коштів [42].

Письменна О. П. посилену у вагу приділяє якості державних послуг і зазначає, що оцінювання якості закупівельних функцій та процедур можна проводити за такими показниками:

- середні строки планування та підготовки тендеру не можуть перевищувати n -ну кількість днів;

- середня вартість планування та підготовки тендеру не може перевищувати n -ну суму;

- конкурсні процедури, наприклад відкриті та обмежені тендери, у тому числі на суму, що не досягає порогових лімітів, мають використовуватися хоча б у n відсотків від загальної кількості процедур;

- неконкурсні процедури, наприклад укладання прямих контрактів, та

договірні процедури без опублікування оголошення про тендер мають бути зведені до мінімуму і не можуть перевищувати n відсотків від загальної кількості процедур;

- середній рівень участі за відкритими запрошеннями протягом календарного року не може бути меншим від n -ї кількості заявників або учасників тендеру;

- кількість контрактів, укладених із суб'єктами малого й середнього бізнесу, не може бути меншою за n

- відсотків від загальної кількості контрактів, укладених протягом календарного року;

- кількість скарг, поданих протягом календарного року, не може перевищувати n відсотків від загальної кількості проведених тендерів;

- відсоток електронних процедур не може бути нижчим, аніж n відсотків від загальної кількості тендерів за відповідний рік починаючи з року запровадження обов'язкових електронних торгів [33].

Враховуючи вище викладене, в табл. 3.3 представимо різні підходи науковців щодо оцінки публічних закупівель.

Звісно цей перелік показників та підходів не є вичерпним, проте зрозуміло, що аналіз публічних закупівель слід проводити на мікро та макрорівні. В ході аналізу можуть використовуватись різні інформаційні джерела на основі яких можна оцінити: кількісні та якісні показники публічних закупівель, рівень конкуренції, рівень публічних закупівель у ВВП, показники ефективності публічних закупівель, тощо.

Крім того, важливим напрямом аналізу є оцінка ризику здійсненої угоди, що проявляється в дотриманні чинного законодавства, дисципліні дотримання умов контракту, обґрунтованості визначення початкової ціни, дотримання термінів виконання контракту, соціальній значущості контракту.

Аналіз підходів до оцінки публічних закупівель, що пропонуються науковцями (узагальнено автором)

Автор	Підходи до оцінки публічних закупівель
Парасій-Вергуненко І.М	<p>Пропонує визначати наступні показники:</p> <ul style="list-style-type: none"> а) кількісні показники публічних закупівель, щоб визначити динаміку, темпи змін, структуру; б) рівень публічних закупівель у ВВП; в) показники ефективності публічних закупівель: <ul style="list-style-type: none"> - різниця між очікуваною вартістю та фактичною вартістю укладено угоди; - відносна економія бюджетних коштів; - результативність публічних торгів.
Мартинович Д.Є.	<p>Пропонує визначати такі показники:</p> <ul style="list-style-type: none"> а) кількість учасників публічних закупівель; б) структура публічних закупівель; в) показники ефективності публічних закупівель: <ul style="list-style-type: none"> - різниця між початковою та кінцевою ціною;
Вершинина Е.С.	<p>Пропонує показники для оцінки ефективності публічних закупівель:</p> <ul style="list-style-type: none"> - різниця між початковою та кінцевою ціною; - сума індексів основних факторів впливу на державні закупівлі.
Міняйло В.П.	<p>Пропонує аналіз проводити в двох аспектах: глобальному та локальному. Виділяє три напрями аналізу: 1) як макроекономічну складову державних видатків; 2) оцінка механізму здійснення публічних закупівель окремих економічних суб'єктів; 3) аналіз окремо взятої процедури закупівлі, її кінцевого результату.</p> <p>Пропонуємо виділяти такі групи показників:</p> <ul style="list-style-type: none"> I група – показники, які характеризують питому вагу застосування процедур закупівель (кількісні та вартісні дані); II група – показники, які характеризують конкурентне середовище; III група – показники, які характеризують середню ціну укладеного контракту; IV група – показники, які показують абсолютний та відносний обсяг економії бюджетних коштів порівняно із запланованими коштами.
Письменна О.С.	<p>Пропонує оцінку ефективності публічних закупівель розглядати на трьох рівнях: національному, макрорівень та мікрорівень.</p> <p>В ході аналізу пропонує оцінювання якості закупівельних функцій та процедур за такими показниками: середні строки та вартість планування, конкурсні процедури, не конкурсні процедури, середній рівень участі, кількість контрактів, кількість скарг, відсоток електронних процедур.</p> <p>Пропонує визначати сукупний індекс задоволеності постачальників, сукупний індекс задоволеності внутрішніх користувачів, закупівельні витрати.</p>

Зважаючи на вищевикладене, система економічного аналізу має

забезпечити реалізацію сукупності завдань та запитів різноманітних зацікавлених сторін. Це вимагає вживання багатовекторного методологічного інструментарію, а отже використання різних видів економічного аналізу.

Процес аналізу повинен здійснюватись упорядковано, у певній послідовності. Адже аналіз публічних закупівель слід розглядати як цілісну систему, механізм оцінки, ефективна дія якого забезпечується чітким дотриманням його технології і методики проведення. Організацію такого аналізу можна уявити як технологічний процес, в якому необхідні аналітичні процедури здійснюються у встановленому порядку і реалізуються за допомогою сукупності організаційних, методичних і технічних методів, способів і прийомів.

Загалом, умовою успішного проведення аналізу є чітка організація аналітичного процесу як системи раціональних, скоординованих дій вивчення об'єкта дослідження відповідно до визначеної мети. Для забезпечення ефективності аналізу публічних закупівель його потрібно добре продумати, спланувати й організувати.

Систематична оцінка публічних закупівель та їх ефективність вимагає побудови цілісної системи аналізу на різних рівнях. Основна мета такого аналізу визначити оцінку стану публічних закупівель з метою ідентифікації проблем та загроз, ефективного функціонування закупівель для усіх його учасників та зацікавлених сторін через встановлення причинно-наслідкових зв'язків, що дозволяє забезпечувати комплексну інформаційну підтримку для прийняття управлінських рішень.

Наведені в процесі дослідження об'єкт та предмет аналізу, завдання та напрями, система аналітичних показників створюють методологічну основу для отримання повної характеристики динаміки та структури публічних закупівель за різними ознаками, їх ефективності, визначення основних напрямів удосконалення процедур публічних торгів і виявлення резервів економії бюджетних ресурсів.

3.2. Удосконалення державно-управлінських механізмів запобігання корупції у сфері публічних закупівель

Реалізація державної політики у будь-якій сфері діяльності держави, зокрема і в сфері публічних закупівель та боротьби з корупцією, має здійснюватися виключно в правовому полі, не порушуючи конституційних норм. Так, відповідно до ст. 19 Конституції України правовий порядок в Україні ґрунтується на правових засадах, згідно з якими «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [5].

Чим повнішими, чіткішими та зрозумілішими будуть правові норми, на яких вибудовуються ДУМ у сфері публічних закупівель, тим дієвішим та ефективнішим буде їх результат. І навпаки, якщо норми законів матимуть декларативний характер, їх положення міститимуть складні зарегульовані форми, вимоги та поняття, не матимуть системних, комплексних, чітких та однозначних юридичних дефініцій, це буде породжувати нормативно-правовий хаос, дискрецію для суб'єктів владних повноважень та уможливлювати прийняття на власний розсуд управлінських, не завжди ефективних для держави та суспільства, рішень.

Саме тому, нормативно-правовий механізм запобігання корупції має бути покладений в основу ключових перетворень системи публічних закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти, запобігання та боротьби з корупцією у цій сфері. Правові норми підвищення ефективності державної економічної політики мають базуватися, зокрема, на засадах добросовісної конкуренції серед учасників торгів, максимальної ефективності та економії, прозорості та відкритості на всіх стадіях закупівель, недискримінації учасників, неупередженості та об'єктивності оцінки їхніх пропозицій.

Небезпідставно наукова спільнота та державно-аналітичні інституції на

перше місце ставлять саме нормативно-правове забезпечення ДУМ, адже вирішення проблем фінансового, кадрового, матеріально-технічного, інформаційного та іншого характеру безпосередньо залежить від правового підґрунтя. Аналіз нормативно-правової бази, що регулює сферу публічних закупівель, зроблений фахівцями РПУ, підтверджує, що існує низка серйозних правових прогалин, які мають бути законодавчо врегульовані з метою удосконалення функціонування системи публічних закупівель, її ефективності та прозорості [40].

Контроль та державне регулювання у сфері публічних закупівель унормовано ст. 7 ЗУ «Про публічні закупівлі» [66]. Цією статтею законодавець визначив виключний перелік контролюючих та регулятивних органів у сфері публічних закупівель та встановив межі їх повноважень. Зокрема, на Мінекономіки як спеціально уповноважений орган у сфері закупівель (ПКМУ від 20 серпня 2014 р. № 459 «Питання Міністерства економічного розвитку і торгівлі») покладено функцію регулювання та реалізації державної політики у сфері закупівель у межах повноважень, визначених ЗУ «Про публічні закупівлі», а органами контролю визнано центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю (ДАСУ), центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів (ДКСУ), Антимонопольний комітет України (АМКУ) та Рахункова палата України (РПУ), які забезпечують здійснення контролю у сфері публічних закупівель у межах своїх повноважень, установлених Конституцією та законами України.

Реалізація функцій державного фінансового контролю ДАСУ здійснюється шляхом проведення державного фінансового аудиту, перевірки публічних закупівель, інспектування (ревізії), моніторингу закупівель та контролю за станом внутрішнього аудиту. Метою здійснення контролю з боку ДАСУ є перевірка відповідності проведених замовниками процедур закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти вимогам законодавства у сфері державних закупівель, а також забезпечення усунення виявлених порушень та

запобігання їх вчиненню в подальшому [87].

Порядок проведення перевірок закупівель згідно зі ст. 2 ЗУ «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26 січня 1993 р. № 2939-XII встановлюється КМУ. Раніше відповідно до цього закону через правову колізію ДАСУ не могла проводити перевірки держзакупівель як окремий контрольний захід. Колізія полягала в тому, що ДАСУ мала право перевіряти тільки державні, але не публічні закупівлі. Перевірка державних закупівель здійснювалася під час інспектування та державного фінансового аудиту, або шляхом запиту відповідних документів у підконтрольних установ. Тепер, із внесенням змін до зазначеного закону та до Порядку проведення перевірок закупівель Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами, затвердженого ПКМУ від 01 серпня 2013 р. № 631 «Про затвердження Порядку проведення перевірок закупівель Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами і внесення змін до деяких актів КМУ», ДАСУ отримала повне право проводити перевірки публічних закупівель на підконтрольних установах та вимагати усунення виявлених порушень.

Згідно зі згаданою вище ПКМУ від 01 серпня 2013 р. № 631 [210] перевірка державних закупівель як окремий контрольний захід проводиться за письмовим рішенням керівника органу ДАСУ або його заступника. Однак для прийняття такого рішення потрібні відповідні підстави, зокрема, рішення про перевірку приймається:

- якщо замовник не усунув порушення, визначене у висновку про результати моніторингу закупівлі, і таке порушення матиме негативний вплив для бюджетів, а також цей висновок не оскаржено до суду;

- у разі виявлення під час моніторингу закупівлі порушень у частині невідповідності опублікованих в електронній системі закупівель умов договору про закупівлю змісту пропозиції переможця процедури закупівлі (в тому числі ціни за одиницю товару) [88].

Таким чином, перевірка закупівель може розпочатися як з моменту

створення тендерного комітету, так і під час виконання договорів закупівель. Завдяки цьому ДАСУ може виявити порушення закупівель ще під час проведення самого тендеру.

Віднедавна (з 2017 р.) ДАСУ наділена функцією моніторингу публічних закупівель та забезпечує здійснення як оперативного, так і наступного контролю у цій сфері. Уповноваження ДАСУ функцією моніторингу у 2017 р. мало вигляд достатньо обнадійливого чинника запобігання та протидії корупції у сфері публічних закупівель, одним з результатів якого мало б стати виявлення корупційних ризиків у сфері публічних закупівель та запобігання їм, адже на ДАСУ також покладалася функція розробки Методики визначення автоматичних індикаторів ризиків, їх переліку та порядку застосування. Автоматичні індикатори ризиків – це критерії із заданими наперед параметрами, при використанні яких органи ДАСУ автоматично здійснюють вибір процедур закупівель, що містять ознаки порушень законодавства у сфері публічних закупівель, для перевірок.

Функцію органу оскарження через спеціально створену постійно діючу адміністративну колегію з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель виконує АМКУ. Крім того, відповідно до законодавства про захист економічної конкуренції АМКУ є органом виявлення і боротьби зі змовами на торгах як особливим видом порушень конкуренції. Фактично АМКУ можна віднести до органів, які здійснюють оперативний контроль стану закупівель шляхом реагування на скарги суб'єктів оскарження [87].

Відповідно до ЗУ «Про Рахункову палату України» РПУ здійснює експертну та контрольно-аналітичну діяльність, яка забезпечує єдину систему контролю за виконанням державного бюджету і бюджетів державних цільових фондів, тобто аналітична та експертна діяльність є характерною для РПУ функцією, законодавчо закріпленою за РПУ, на відміну від інших державних органів. Також особливістю РПУ як органу контролю у сфері закупівель є наділення повноваженнями щорічної перевірки АМКУ та Мінекономіки щодо виконання ними функцій, відповідно, регулювання та розгляду скарг.

Варто відзначити, що дослідження та висновки РПУ впродовж останніх років, особливо в площині сфери публічних закупівель, значно поглибилися за змістом. Рішення РПУ містять об'єктивний та незаангажований матеріал. Однак у державі не вистачає політичної волі для їх реалізації.

Мінекономіки є головним уповноваженим органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері публічних закупівель. Відповідно до ЗУ «Про публічні закупівлі» [66] до основних функцій Мінекономіки як уповноваженого органу належить:

- 1) регулювання державної політики, розроблення і затвердження відповідних нормативно-правових актів;

- 2) підготовка та подання до ВРУ, КМУ, РПУ щорічного звіту, що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель (щодо кількісних і вартісних показників закупівель у розрізі процедур і предметів закупівель, рівня конкуренції, кількості скарг) та узагальнену інформацію про результати здійснення контролю у сфері закупівель;

- 3) узагальнення досвіду здійснення закупівель, у тому числі міжнародного, вивчення та поширення світового досвіду, міжнародне співробітництво;

- 4) забезпечення функціонування та наповнення веб-порталу та інформаційного ресурсу Уповноваженого органу;

- 5) методичне, методологічне та консультативне забезпечення, організація нарад і семінарів з питань закупівель;

- 6) співробітництво з органами державної влади та громадськими організаціями щодо запобігання проявам корупції у сфері закупівель, взаємодія з громадськістю з питань удосконалення системи публічних закупівель та інформування громадськості про політику та правила здійснення публічних закупівель;

- 7) авторизація електронних майданчиків та прийняття рішення про відключення авторизованих електронних майданчиків від електронної системи

закупівель;

8) розгляд звернень щодо визначення та/або створення централізованих закупівельних організацій.

Робота Мінекономіки, як уповноваженого органу, упродовж 2017- 2019 років зазнає суттєвої критики з боку РПУ при аналізі щорічних звітів Мінекономіки, що містять аналіз функціонування системи публічних закупівель та узагальнену інформацію про результати здійснення контролю у сфері закупівель. Так, у рішенні до звіту Мінекономіки за 2019 рік РПУ наголошує на відсутності інформації стосовно аналізу стану виконання Мінекономіки функцій як уповноваженого органу із [88]:

- забезпечення функціонування вебпорталу Уповноваженого органу та інформаційного ресурсу Уповноваженого органу, як вагомих інструментів створення, зберігання, оприлюднення та поширення інформації про публічні закупівлі, а також поширення інформації щодо застосування законодавства з питань публічних закупівель на практиці;

- наповнення інформаційного ресурсу Уповноваженого органу, як основи для забезпечення ефективної комунікації з суспільством;

- взаємодії з громадськістю з питань удосконалення системи публічних закупівель, як необхідної передумови залучення суспільства до прийняття рішень для підвищення прозорості та ефективності цієї діяльності;

- організації нарад та семінарів з питань закупівель, як складової процесу удосконалення системи публічних закупівель;

- розроблення та затвердження визначених законом порядків, примірної документації та форм, як важливого елементу забезпечення функціонування системи публічних закупівель;

- співробітництва з державними органами та громадськими організаціями щодо запобігання проявам корупції у сфері закупівель, як необхідної передумови підвищення довіри до здійснюваної діяльності;

- інформування громадськості про політику та правила публічних закупівель, як вагомий інструмент ефективної реалізації державної політики.

Тобто, з точки зору комунізацій з громадськістю, удосконалення, методологічного забезпечення тендерних процедур, підходів до системи висвітлення об'єктивної інформації про розвиток, обсяги, процедури, проблеми публічних закупівель тощо роботу Мінекономіки упродовж 2017- 2019 років можна вважати незадовільною.

Після позбавлення Мінекономіки функції моніторингу закупівель повноваження Мінекономіки щодо ведення обліку закупівель шляхом збирання статистичної інформації та підготовки відповідних звітів про закупівлі можна вважати умовно контрольними. Інакше кажучи, фактично після звуження повноважень Мінекономіки мало б зосередитися, зокрема, на системному аналізі зібраної по закупівлях інформації та розробці заходів щодо вдосконалення сфери публічних закупівель, усунення проблем у цій сфері шляхом розробки проєктів законодавчих та нормативно-правових актів.

Водночас у звіті зазначається, що інші функції, визначені ЗУ «Про публічні закупівлі» [66], зокрема «співробітництва з державними органами та громадськими організаціями щодо запобігання проявам корупції у сфері закупівель, взаємодії з громадськістю та інформування громадськості про політику та правила публічних закупівель, узагальнення практики здійснення закупівель, у тому числі міжнародної, а також вивчення, узагальнення та поширення світового досвіду з питань закупівель і міжнародне співробітництво тощо здійснюються Мінекономіки в цілому належним чином» [60].

Насправді це не відповідає дійсності. Заявлені РПУ висновки щодо ефективності взаємодії з державними та громадськими організаціями на предмет запобігання проявам корупції у сфері публічних закупівель спірні та не відповідають фактичному стану справ у цій сфері. Незважаючи на залучення сучасних електронних технологій світового досвіду запобігання та протидії корупції у сфері публічних закупівель, конкуренція при публічних закупівлях майже відсутня, частка в торгах учасників- нерезидентів майже дорівнює нулю, а вітчизняні комерційні структури не використовують платформу Prozorro для конкурсного відбору постачальників.

До органів контролю необхідно також віднести ДКСУ, яка практично здійснює оперативний контроль закупівель на етапі реєстрації та оплати договорів шляхом перегляду та аналізу відповідних документів в електронній системі закупівель. Основна контрольна функція ДКСУ – перевірка наявності всіх передбачених ЗУ № 922 по процедурі публічних закупівель необхідних документів та заборона здійснення платежів при порушеннях вимог щодо їх відповідності законодавчим нормам через казначейські рахунки. Банки, у свою чергу, під час оплати за договорами про закупівлю перевіряють наявність звіту про результати проведення процедури закупівель та інших документів шляхом їх перегляду в електронній системі закупівель відповідно до ЗУ «Про банки і банківську діяльність».

Таким чином, залежно від компетенції, функцію державного контролю у сфері публічних закупівель розподілено між різними органами (ДКСУ, РПУ, АМКУ, ДАСУ, банки): РПУ здійснює контроль за використанням бюджетних коштів у сфері публічних закупівель, АМКУ є органом досудового оскарження порушень при проведенні процедур публічних закупівель, ДАСУ проводить аналіз дотримання підконтрольними їй установами законодавства про публічні закупівлі шляхом проведення аудитів, інспектувань та перевірок, а також, як було зазначено, із 2017 р. забезпечує розробку Методики визначення автоматичних індикаторів ризиків, їх переліку та порядку застосування, здійснює моніторинг публічних закупівель, ДКСУ і банківські установи забезпечують під час оплати документальну перевірку процедури закупівлі. Функцію регулювання і координації публічних закупівель надано лише одному суб'єкту публічних закупівель – Мінекономіки.

Отже, в Україні функціонує низка органів, уповноважених на здійснення контролю, регулювання і координації у сфері публічних закупівель (ДКСУ, РПУ, АМКУ, ДАСУ, банки, Мінекономіки), функції яких часто дублюються (особливо це стосується РПУ і ДАСУ), однак ні в положеннях про регламентацію їх діяльності, ні в положеннях інших державних органів відсутня імперативна норма стосовно системного моніторингу досконалості

законодавства у сфері публічних закупівель, зокрема на предмет виявлення, усунення корупційних ризиків та запобігання їм. Зважаючи на норми Конституції України, зокрема на те, що посадові особи мають діяти виключно в межах повноважень, установлених законодавством, така важлива державна функція, як моніторинг досконалості закупівельного законодавства, на сьогодні практично втрачена та підлягає негайному відновленню.

Відсутність законодавчо закріпленої за державними контролюючими органами функції системного моніторингу законодавства призвело до фрагментарних, хаотичних і несистемних змін у тендерному та антикорупційному законодавстві з ознаками популізму, протекціонізму та корупції. Підтвердженням цього, для прикладу, є скасування обов'язкових статистичних спостережень за державними тендерами, внаслідок чого унеможливилось проведення об'єктивного, незалежного та системного аналізу сфери публічних закупівель з боку як держави, так і громадськості [40].

Змінити складну ситуацію на краще в публічних закупівлях дасть змогу застосування передусім інструментів нормативно-правового механізму, які наділять відповідними державними повноваженнями центральні органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, контрольно-аналітичні та інші органи, розширять можливості доступу до інформації про використання публічних фінансів торгів усіх суб'єктів публічних закупівель, сприятимуть професіоналізації таких суб'єктів, удосконаленню та розвитку системи публічних закупівель, створять методологічне підґрунтя та безпечні незалежні умови праці та діяльності для суб'єктів антикорупційного профілю.

Об'єднуючим результативним фактором діяльності контролюючих у сфері публічних закупівель органів, який сприятиме підвищенню ефективності їх роботи, значно знизить потенційні та реальні корупційні правопорушення, стане законодавче наділення ДКСУ, РПУ, АМКУ, ДАСУ функцією системного моніторингу досконалості законодавства з питань публічних закупівель на предмет виявлення, усунення корупційних ризиків та запобігання їм [87].

У результаті таких новацій Мінекономіки як головний регулятор та, по

суті, координатор публічних закупівель має виконати функцію головного модератора-методолога у сфері публічних закупівель і разом з НАЗК розробити та впровадити методику виявлення, оцінки й усунення корупційних ризиків у сфері публічних закупівель, яка стане вагомим методологічним підґрунтям для професіоналізації суб'єктів публічних закупівель, виявлення корупційних правопорушень у цій сфері, особливо в період активної фази боротьби з корупцією. Для визначення, оцінки та усунення корупційних ризиків на сьогодні в державі вже створені майже всі об'єктивні умови: від антикорупційних інституцій (як громадських, так і державних), контролюючих та правоохоронних органів до майже необмеженого доступу громадськості до публічної інформації, елементом якої є і інформація про публічні закупівлі [81].

Досить широким масштабом повноважень, пов'язаних із здійсненням контрольних функцій у сфері публічних закупівель, наділені і правоохоронні органи: НПУ, НАБУ, СБУ та ГПУ. Зазначені інституції мають практично однакові завдання при здійсненні боротьби із злочинністю у сфері публічних закупівель, зокрема, ці органи виконують функцію недопущення завдання збитків економіці держави, здійснюють протидію корупційним зловживанням у сфері закупівель. Особливість правоохоронної діяльності зазначених органів полягає в тому, що вони мають право відкривати кримінальні провадження як на підставі матеріалів перевірок (ревізій) та моніторингу контролюючих у сфері закупівель (РПУ, ДКСУ, ДАСУ, АМКУ) органів при виявленні ознак злочину, так і самостійно здійснювати перевірки закупівель і порушувати кримінальні провадження.

Отже, система контролю в царині публічних закупівель на цей час представлена занадто широким колом контролюючих органів, однак результати їх роботи, які б свідчили про наведення порядку в системі закупівель, викорінення фактів корупції та зловживань у цій сфері, маловідчутні.

Підбиваючи підсумки щодо кількісного та якісного складу регуляторів, контролерів та правоохоронців у сфері закупівель, можна дійти висновку, що на

сьогодні характерними рисами державного контролю у тендерній сфері є дублювання функцій, несистемність та непослідовність у діях, констатація спірних фактів порушень, надання неоднозначних рекомендацій, відсутність глибокого системного аналізу результативності та ефективності діяльності сфери публічних закупівель і внесення конкретних практичних пропозицій щодо її вдосконалення.

Інформація про кількісний склад та найменування контрольно- наглядових та правоохоронних органів, які опікуються сферою публічних закупівель, наведена на рис. 3.2.



Рис. 3.2. Контрольно-наглядові та правоохоронні органи у сфері публічних закупівель

Колегія РПУ, ДАСУ неодноразово надали рекомендації Верховній Раді України та КМУ щодо необхідності вдосконалення законодавства у сфері публічних закупівель. Однак, в зворотньому режимі відсутні відчутні результати. Складається враження, що основним завданням ДАСУ, РПУ та АМК є не досягнення максимального результату щодо забезпечення ефективності використання та збереження публічних фінансів, а лише констатація кількості фактів порушень (чим більше, тим краще, при чому іноді спірних), надання узагальнених, іноді нечітких та неоднозначних рекомендацій, та абсолютна незацікавленість в зворотній реакції об'єктів контролю, реалізації

та врахуванні ними зроблений зауважень, рекомендацій та пропозицій [87].

Низьку результативність роботи контрольно-наглядових та правоохоронних органів у сфері публічних закупівель можна пояснити такими причинами:

- 1) відсутністю чіткого розмежування функцій правоохоронних органів щодо сфери закупівель, що призводить до дублювання та хаосу в їх роботі;
- 2) браком чіткого механізму взаємодії правоохоронних та контролюючих органів у сфері здійснення закупівель;
- 3) не розробленістю Методичних рекомендацій щодо виявлення конфлікту інтересів та корупційних ризиків під час здійснення публічних закупівель, розроблення яких передбачене підпунктом 6 п. 17 «Усунення корупційних чинників у процедурах державних закупівель» Завдань і заходів з виконання Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки, затвердженої ПКМУ від 29 квітня 2015 р. № 265;
- 4) відсутністю Методики оцінки корупційних ризиків у сфері публічних закупівель;
- 5) недостатнім рівнем кваліфікації та знань співробітників контрольно-наглядових та правоохоронних органів в частині антикорупційного законодавства та законодавства з питань публічних закупівель;
- 6) відчуттям безкарності за невиконання (свідоме чи несвідоме) своїх посадових обов'язків.

Незважаючи на значну кількість регулюючих, контролюючих, правоохоронних та антикорупційних органів, наділених відповідними повноваженнями у сфері публічних закупівель, якість їх роботи залишається низькою. Регулюючі та контролюючі органи не забезпечать виконання належної ролі регулятора, а правоохоронні – захисника законності та державних інтересів. У свідомості громадян України ще не сформувалася модель державницької позиції жорстких але справедливих чиновників [11].

Перелік численних проблем у публічних закупівлях у цілому та роботі

контрольно-наглядових та правоохоронних органів, зокрема, тих, які опікуються публічними закупівлями, свідчить про необхідність комплексного підходу до реформування системи публічних закупівель, передусім шляхом внесення відповідних змін до законодавства та нормативних актів, які визначають засади функціонування цієї системи.

Так, уже зараз масштабну корупційну складову при здійсненні публічних закупівель можна мінімізувати шляхом введення до законодавства про закупівлі терміна «очікувана ціна предмета закупівлі», під якою пропонується розуміти ціну на товар, роботу чи послугу, яка застосовується при плануванні закупівель та визначенню якій передує обов'язковий моніторинг замовником перед початком торгів рівня державних регульованих цін або середньоринкових цін на товари, роботи, послуги, чи аналог таких товарів, обсяг робіт або послуг, взятих із загальнодоступних джерел інформації. Через відсутність законодавчого трактування цього терміна, однозначного механізму формування очікуваної ціни предмета закупівлі створюються передумови для зловживань, зокрема завищення вартості закупівлі ще на етапі планування бюджету та формування річного плану закупівель [81].

Ключовим на сьогодні є питання відновлення Мінекономіки офіційних статистичних спостережень за станом публічних закупівель в Україні. Адже без достовірних, гарантованих державою даних, неможливо зробити об'єктивний аналіз та спланувати впровадження ефективних державно-управлінських рішень.

Поряд з налагодженням чіткої регламентації повноважень кожного контрольно-наглядового та правоохоронного органу, що причетний до сфери публічних закупівель, посиленням відповідальності працівників цих органів за неякісне виконання покладених на них обов'язків, не менш важливим є наділення таких органів додатковою функцією системного моніторингу досконалості законодавчої та нормативно-правової бази з питань публічних закупівель, у тому числі на предмет виявлення та усунення корупційних ризиків і зловживань у сфері публічних закупівель [60]. Результати такого

моніторингу мають передаватися для узагальнення Мінекономіки як уповноваженому з питань публічних закупівель органу, на який покладена функція системного аналізу зібраної по закупівлях інформації, розробка заходів щодо вдосконалення сфери публічних закупівель, вирішення проблем у цій сфері шляхом розробки проєктів законодавчих та нормативно-правових актів.

Схему алгоритму виявлення, оцінки та усунення корупційних ризиків у сфері публічних закупівель за участю уповноважених осіб наведено на рис. 3.3.

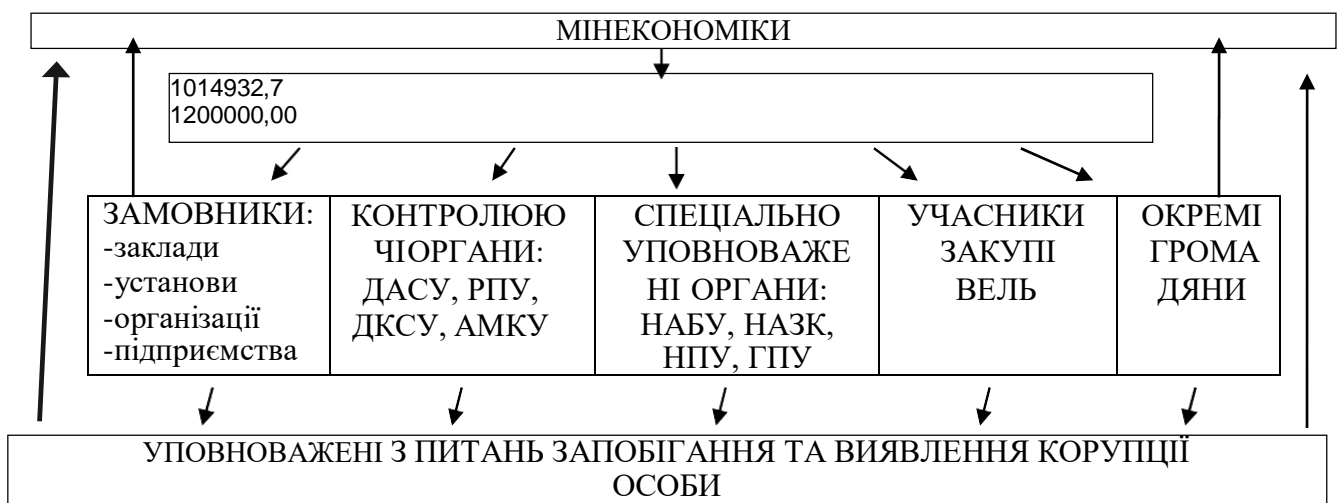


Рис. 3.3. Алгоритм виявлення, оцінки та усунення корупційних ризиків у сфері публічних закупівель

В основу алгоритму покладено принципово нові підходи до структурної та функціональної перебудови діяльності уповноважених з питань запобігання корупції осіб, підпорядкування яких пропонується віднести під юрисдикцію НАЗК. Зміст методики полягає в незаангажованій генерації уповноваженими з питань запобігання корупції особами результатів державного та громадського моніторингу сфери публічних закупівель, особливо законодавчої бази, та системному внесенні Мінекономіки пропозицій щодо вдосконалення процедур публічних торгів. По суті, алгоритм є практичним відображенням ефективного функціонування, взаємодії та отримання результату від упровадження комплексного механізму запобігання корупції у сфері публічних закупівель,

зокрема нормативно-правового, функціонально-організаційного (інституційного), мотиваційного, ресурсного, інформаційно-комунікативного та ін.

Нинішній стан системи публічних закупівель потребує фахового, системного та всебічного державного моніторингу, який передбачає постійний аналіз досконалості закупівельного законодавства, створення умов для нормативно-правового запобігання корупційним ризикам, закладеним у законодавство про торги, їх виявлення, оцінки та усунення. Виявлення корупціонера у сфері публічних закупівель, а тим більше створення умов, що унеможливають скоєння ним злочину або забезпечать невідворотність покарання, властиве доброчесним спеціалістам з профільними знаннями та тривалим досвідом роботи у сфері закупівель.

Через правову площину удосконалення ДУМ запобігання корупції у сфері публічних закупівель, модель взаємодії суб'єктів антикорупційної політики при формуванні та вдосконаленні методики оцінки корупційних ризиків у сфері публічних закупівель запропоновано підхід до формування цілісних державно-управлінських правових засад взаємодії інститутів влади і ГС на всіх етапах закупівель, що передбачає наділення ІГС можливостями виявляти корупційні ризики в процесі публічних закупівель та запобігати їм, а державних інституцій – обов'язком моніторингу законодавства на предмет виявлення та усунення корупційних ризиків у антикорупційному татендерному законодавстві [72].

Важливим чинником на шляху згортання корупції у сфері публічних закупівель також має стати наділення замовників обов'язком моніторингу ринкових цін перед початком процедури закупівлі, підпорядкування уповноважених з питання запобігання та виявлення корупції осіб під юрисдикцію НАЗК. Зокрема, йдеться про формування саме нормативного підґрунтя для безперешкодного доступу громадськості до інформації про публічні фінанси та закупівлі, розширення переліку основних завдань та функцій відповідних громадських рад, посилення відповідальності громадських формувань, замовників та державних контролюючих органів за результати своєї діяльності.

Висновки за розділом 3

Публічні закупівлі вважаються інструментом, що посилює звітність та прозорість у сфері публічного управління та адміністрування, знижує рівень корупції під час здійснення закупівель та поліпшує бізнес-клімат в державі. Проведення публічних закупівель завжди активно обговорювалася широким колом зацікавлених осіб, і в останній час увага до питань публічних закупівель лише зростає.

Система економічного аналізу займає важливу позицію у формуванні інформаційного простору публічних закупівель. Для України дане питання є мало дослідженим, а актуальність публічних закупівель як ефективного механізму управління державним майном, зростає.

Загалом, умовою успішного проведення аналізу є чітка організація аналітичного процесу як системи раціональних, скоординованих дій вивчення об'єкта дослідження відповідно до визначеної мети.

Реалізація державної політики у будь-якій сфері діяльності держави, зокрема і в сфері публічних закупівель та боротьби з корупцією, має здійснюватися виключно в правовому полі, не порушуючи конституційних норм.

В Україні функціонує низка органів, уповноважених на здійснення контролю, регулювання і координації у сфері публічних закупівель (ДКСУ, РПУ, АМКУ, ДАСУ, банки, Мінекономіки), функції яких часто дублюються (особливо це стосується РПУ і ДАСУ), однак ні в положеннях про регламентацію їх діяльності, ні в положеннях інших державних органів відсутня імперативна норма стосовно системного моніторингу досконалості законодавства у сфері публічних закупівель, зокрема на предмет виявлення, усунення корупційних ризиків та запобігання їм.

ВИСНОВКИ

За результатами проведеного дослідження сформовано наступні висновки:

1. Доведено, що становлення та розвиток інституту публічних закупівель беруть свій початок ще з давніх часів, адже кожна держава в будь-якому випадку потребувала фінансування пріоритетних для себе галузей. Економічний підхід у відносинах між державою і постачальниками матеріальних ресурсів на території сучасної України (яка на той час перебувала під владою Росії) почався у XVII столітті. Законом України від 22 грудня 1995 року № 493/95-ВР «Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб» було змінено підходи щодо регулювання державних замовлень. Наступні були прийняті Закон України від 01 червня 2010 року № 2289-VI «Про здійснення державних закупівель» та Закон України від 10 квітня 2014 року № 1197-VII «Про здійснення державних закупівель». Аналізуючи чинний нині Закон України від 25 грудня 2015 року № 922-VII «Про публічні закупівлі», то він, в свою чергу, відмовляється від формулювання «державне замовлення» на користь поняття «публічне замовлення».

Здійснивши оцінку відповідності застосування термінології у сфері публічних закупівель, можна стверджувати, що сьогодні існує певна плутанина та ототожнення основних понять і термінів.

Вважаємо за доцільне надати власне визначення поняттю “публічні закупівлі”, як сукупності відносин між учасниками та замовниками з приводу прозорого придбання останніми товарів, робіт послуг у відповідності до державних замовлень (річного плану) з дотриманням принципів максимальної економії та ефективності при умові рівності та добросовісної конкуренції.

Основними принципами здійснення публічних закупівель, відповідно до законодавчих вимог, належать: добросовісна конкуренція серед учасників; максимальна економія, ефективність та пропорційність; відкритість та прозорість на всіх стадіях закупівель; недискримінація учасників та рівне

ставлення до них; об'єктивне та неупереджене визначення переможця процедури закупівлі/спрощеної закупівлі; запобігання корупційним діям і зловживанням.

Стандартизація законодавства в сфері регулювання публічних закупівель здійснюється з метою уніфікації всіх процесів в різних країнах.

Найвищий рівень розвитку системи електронних закупівель серед держав-членів ЄС зафіксовано в Австрії, Бельгії, Данії, Італії та Швеції, найнижчий – у Греції.

2. Законодавство України визначає широкий перелік доступних для застосування процедур публічних закупівель. Від початку роботи електронної системи закупівель та станом на 01.01.2021 року оголошено 7,7 млн процедур з очікуваною вартістю 4,3 трлн грн, з яких кількість успішно завершених становить більш ніж 7 млн з очікуваною вартістю 2,776 трлн грн. У звітному 2020 році кількість завершених закупівель серед процедур конкурентного діалогу склала - 34 та ЕСКО контрактів – 16 закупівель. Значне збільшення кількості укладених договорів на суму до 50 тис грн. пов'язано із змінами в Законі.

Визначальною метою політики у сфері державних закупівель має бути формування системи, яка зможе забезпечити прозорість, відкритість, конкурентність та сприятиме максимальній продуктивності й раціональному використанню державних коштів суб'єктами господарювання.

З погляду технологій, принципових перешкод для створення системи електронних закупівель в Україні не існує. Головна проблема — в правильному та послідовному перекладенні закупівельних процедур, без спотворень технології роботи закупівельників і вимог законодавства, тому керувати створенням подібних систем мають в першу чергу фахівці в області державних закупівель, а вже потім — програмісти

Загалом, публічні закупівлі і досі залишаються одним із механізмів корупції. Попри постійне покращення законодавчого забезпечення, розбудову систему електронних закупівель та високу прозорість в ній - замість прозорих

закупівель в межах правового поля ми отримали прозору корумповану систему, яка або ж обходить електронну систему стороною, або ж знаходить в ній недоліки, якими і користується.

3. Обґрунтовано, що публічні закупівлі вважаються інструментом, що посилює звітність та прозорість у сфері публічного управління та адміністрування, понижує рівень корупції під час здійснення закупівель та поліпшує бізнес-клімат в державі. Проведення публічних закупівель завжди активно обговорювалася широким колом зацікавлених осіб, і в останній час увага до питань публічних закупівель лише зростає.

В роботі з'ясовано, що система економічного аналізу займає важливу позицію у формуванні інформаційного простору публічних закупівель. Для України дане питання є мало дослідженим, а актуальність публічних закупівель як ефективного механізму управління державним майном, зростає.

Загалом, умовою успішного проведення аналізу є чітка організація аналітичного процесу як системи раціональних, скоординованих дій вивчення об'єкта дослідження відповідно до визначеної мети.

Реалізація державної політики у будь-якій сфері діяльності держави, зокрема і в сфері публічних закупівель та боротьби з корупцією, має здійснюватися виключно в правовому полі, не порушуючи конституційних норм.

Досліджено, що в Україні функціонує низка органів, уповноважених на здійснення контролю, регулювання і координації у сфері публічних закупівель (ДКСУ, РПУ, АМКУ, ДАСУ, банки, Мінекономіки), функції яких часто дублюються (особливо це стосується РПУ і ДАСУ), однак ні в положеннях про регламентацію їх діяльності, ні в положеннях інших державних органів відсутня імперативна норма стосовно системного моніторингу досконалості законодавства у сфері публічних закупівель, зокрема на предмет виявлення, усунення корупційних ризиків та запобігання їм.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ІНФОРМАЦІЙНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Акімова Л. М. Практика електронних державних закупівель у країнах ЄС. *Новітні інформаційно-комунікаційні технології в модернізації публічного управління: зарубіжний і вітчизняний досвід : матеріали V науково-практичного семінару, 20 березня – 20 квітня 2017 р., м. Дніпропетровськ / за заг. ред. Дрешпака В. М. ДРІДУ НАДУ при Президентіві України. Дніпропетровськ, 2017. URL : // www.dridu.dp.ua/konf/konf_dridu/itis%20seminar%202017/pdf/akimova-3.pdf*
2. Аналіз показників системи ProZorro. URL:<http://bi.prozorro.org/sense/app/fba3f2f2-cf55-40a0-a79f-b74f5ce947c2/sheet/HbXjQep/state/analysis>
3. Балан А.А., Витичак І.В. Державний фінансовий контроль в сфері державних закупівель. *Економіка: реалії часу*. 2018. №5(15). С. 108-114.
4. Белоусова С.В. Формування програми управління фінансовими ризиками підприємства. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2017. Вип. 12, Ч. 1. С. 33-37.
5. Білинська М. М., Попченко Т. П. Корупція як перешкода ефективному державному регулюванню сфери охорони здоров'я. *Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми реалізації: матеріали щоріч. міжнар. наук.-практ. конф., Одеса, 31 жовт. 2017 р. : у 2 т. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2017. Т. 1. С. 290–293.*
6. Борсук Н. Я. Проблемні питання кваліфікації дій замовників конкурсних процедур закупівлі. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 3. С. 90-94.
7. Бублій М. П. Міжнародний досвід організації та здійснення державних закупівель. *Теорія та практика держ. упр.* 2017. Вип. 3(43). С. 441–449. Веб-портал Уповноваженого органу з питань публічних закупівель. URL : <https://prozorro.gov.ua/>
8. Влялько І. В. Правове регулювання державних закупівель в ЄС дис.канд. юрид. наук : 12.00.11 / Влялько Ілля Володимировича. – К., 2009. – 219 с.

9. Гальчинський Л. Ю. Оцінка функціонування електронної системи «Prozorro» як інструмента державних закупівель. *Актуальні проблеми економіки та управління: збірник наукових праць молодих вчених*. 2017. № 11 С. 212–221.

10. Гармонізація системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС.

URL:http://eupublicprocurement.org.ua/wp-content/uploads/2019/02/EU-PP-Directives-Compendium_UKR.pdf

11. Голованенко М. В. Корупційні ризики та надійність системи державної закупівельної логістики в Україні. *Теоретичні та прикладні питання економіки*. 2016. Вип. 1. С. 77-84.

12. Гончарова А.В., Лада В.Ю. Цивільно-правове регулювання контрактних відносин при державних закупівлях. *Право і суспільство*. Частина 3. 2018. № 2. С. 39-44.

13. Декалюк О. В. Економічна безпека в системі управління державними закупівлями. *Вісник Хмельницького національного університету. Економічні науки*. 2018. № 3(1). С. 177-180.

14. Державні закупівлі в електронній формі в Україні та інших країнах. URL: http://www.uetp.com.ua/useful_information/derzhavni_zakupivli_v_elektronnij_formi_v_ukraini_ta_inshih_krai/.

15. Довгань М. Ю. Адміністративна відповідальність за порушення порядку державної закупівлі товарів, робіт і послуг: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2013. 238 с.

16. Довідник: боротьба з корупцією простими словами, 2009 р. URL: http://www.transparency.org/whatwedo/pub/the_anti_corruption_plain_language_guide (дата звернення 12.09.2020).

17. Договір про заснування Європейської економічної спільноти (ЄЕС) (Римська Угода). Від 25.03.1957 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017 (дата звернення 12.09.2020).

18. Дуброва Я. П. Етапи проведення окремих процедур державних закупівель. *Фінанс. контроль*. 2019. № 4. С. 14–23.

19. Дудар А. А. Впровадження системи електронних закупівель «Prozorro». Європейська інтеграція в контексті світових глобалізаційних процесів: матеріали наук.-практ. конф. URL: http://www.oridu.odessa.ua/9/buk/new_05_05_17.pdf#page=94 (дата звернення 12.09.2020).
20. Дядюк М. А. Управління ризиками: конспект лекцій. Харків: Форт, 2017. 165 с.
21. Зубар В. В., Косінов С. А., Єгіозар'ян А. Г. Електронні закупівлі: засади побудови в Україні. Міжнародний досвід побудови системи електронних держзакупівель. *ІБ Редукціон*. 2014. № 12. С. 8-13.
22. Ивасенко С. Оценка коррупционных рисков: методологические подходы. *Журнал «Legea și viața»*. 2014. № 8/2. С. 58–62.
23. Карпунцов М.В. Управління ризикостійкістю підприємств торгівлі : дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук. : 08.00.04. Київ, 2014. 226 с.
24. Катроша Л. В. Система державних закупівель в Україні: теоретичні аспекти. *Соціально-економічні проблеми і держава*. 2016. Вип. 2 (7). С. 98–107.
25. Клювак О. В. Діагностика участі підприємства в електронних публічних закупівлях: аспект логістичного управління. *Проблеми економіки*. 2017. № 1. С. 203-210
26. Коцеруба Н.В. Оцінка операційних та фінансових ризиків у торгівлі. *Вісник КНТЕУ*. 2014. № 3 (95). С. 123–133.
27. Кравченко В. М., Сивицька І. Г., Теленкова Д. Г. Формалізація процедур в системі публічних закупівель PROZORRO. *Економіка і організація управління*. 2018. № 1. С. 24-33.
28. Краснокутська Н.С., Лачкова В.М. Управління комерційними ризиками підприємств роздрібної торгівлі. Харків : Іванченко І.С., 2014. 144 с.
29. Критенко О. О. Теоретичні підходи до визначення поняття «державні закупівлі». *Вісник Академії митної служби України*. 2014. № 1. С. 25.
30. Квач В. Ю. Загальнотеоретичні положення про публічні закупівлі: поняття та призначення / В. Ю. Квач, Р. В. Афанасієв // Молодий вчений. - 2017. - № 11. - С. 884-887
31. Критенко О. О. Теоретичні підходи до визначення поняття “державні

закупівлі” / О. О. Критенко // *Вісник Академії митної служби України*. Сер. : Державне управління. - 2014. - № 1. - С. 19-26

32. Кузьмін О.Є., Мороз А.С., Подольчак Н.Ю., Шуляр Р.В. Трансформація підприємств: економічна оцінка та побудова систем менеджменту. Львів, 2005. 335 с.

33. Кулак О. П. Механізми забезпечення розвитку системи державних закупівель в Україні: дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. управління: 25.00.02. Запоріжжя, 2013. 205 с.

34. Кучеренко В. Р., Карпов В. А., Карпов А. В. Економічний ризик та методи його вимірювання: навч. посібник. Одеса: ОДУВС, 2011. 199 с.

35. Лазаренко С. Ж. Суб'єктивні причини поширеності корупції в системі державної служби в Україні URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=817>

36. Лист-роз'яснення Мінекономрозвитку України від 29.04.2016р. №3302-06/12875-06 «Щодо здійснення закупівель замовниками». URL : <https://www.me.gov.ua/>

37. Машина Н.І. Економічний ризик і методи його вимірювання, Київ: Центр навчальної літератури, 2003. 188с.

38. Мартинович Д. Є. Аналіз ефективності публічних закупівель як інструменту державної допомоги. *Інвестиції: практика та досвід*. 2016. № 18. С.70-76.

39. Мельников О. С. Особливості публічних закупівель як об'єкта державного регулювання економіки. *Теорія та практика державного управління*. 2016. Вип. 1. С. 129-135.

40. Мельников О. С. Шляхи протидії корупції у сфері державних закупівель. *Актуальні проблеми державного управління*. 2016. № 1. С. 44-49.

41. Методика визначення автоматичних індикаторів ризиків: Наказ Державної аудиторської служби України від 11 вересня 2018 року № 196 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1113-18#Text>

42. Міняйло В.П. До питання оцінки ефективності державних закупівель. *Економічні науки. Серія «Облік і фінанси»*. 2020. № 7 (25). Ч. 2 С.305–313.

43. Міняйло В. П. Аналіз і контроль процедур державних закупівель. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. 2019. № 647. С.125–129
44. Мітеа Д., Шатковський О. Централізовані закупівлі: досвід ЄС підтверджує доцільність. URL : http://eupublicprocurement.org.ua//2020/01/Article-on-CPB_OShatkovskiy.pdf
45. Моніторинговий портал DoZorro. URL : <https://dozorro.org>
46. Науменко С. М. Система тендерних закупівель: теоретико-методологічні підходи до дефініції і класифікації. *Теоретичні і практичні аспекти економіки та інтелектуальної власності*. 2014. Вип. 1. С. 242-247.
47. Науменко С. М. Система тендерних закупівель: теоретико-методологічні підходи до дефініції і класифікації. *Теоретичні і практичні аспекти економіки та інтелектуальної власності*. 2014. Вип. 1 (2). С. 242–247.
48. Новаковець В. М. Фінансово-правовий механізм регулювання державних закупівель: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Київ, 2012. 252 с.
49. Овсянюк-Бердадіна О. Ф. Організаційно-економічний механізм державних закупівель послуг : дис. ... канд. екон. наук : 08.00.03 / О.Ф.Овсянюк-Бердадіна. Тернопіль, 2019. 253 с.
50. Олефір А. О. Проблеми захисту прав учасників публічних закупівель. *Теорія і практика правознавства*. 2018. Вип. 1. С. 56-63.
51. Остапчук Д. Анатомія тендерів: «Тендерні гейші» та «тендерні тролі», шухляди замовників та розміри «відкатів». URL: <https://site.ua/dmytro.ostapchuk/909-anatomiya-tenderiv-tenderni-geyshi-ta-tenderni-trolishuhlyadi-zamovnikiv-ta-rozmirividkativ/>
52. Пакти професійної етики в державних закупівлях: довідник із імплементації, квітень 2014 р. URL: http://www.transparency.org/whatwedo/pub/integrity_pacts_in_public_procurement_an_implementation
53. Парасій-Вергуненко І. М. Аналіз публічних закупівель: методичні та практичні аспекти. *Наукові записки Національного університету «Острозька*

академія». Серія «Економіка»: науковий журнал. Острог: Вид-во НаУОА, грудень 2017. № 7(35). С. 65-71.

54. Петруненко Я. В. Принципи державних закупівель в Україні. *Вісник господарського судочинства*. 2017. № 3. С. 174- 179.

55. Петруненко Я. В. Державні закупівлі як складовий елемент світової торгівлі морем та напрям формування єдиного економічного простору. *Актуальні проблеми держави і права: зб. наук, праць*. 2018. Вин. 39.-С. 309-317.

56. Петруненко Я. В. Господарсько-правові основи державних закупівель в Україні: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.04. Одеса, 2013. 215 с.

57. Письменна М.С. Методологія та організація аналізу і контролю закупівель за державні кошти : автореф. дис на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : 08.00.09. К., 2018. 43 с.

58. Пінькас Г. І. Особливості класифікації державних закупівель: зб. тез доповідей за матеріалами 4-ї Міжнародної науково-практичної конференції «Постигането на висшего образование – 2008». София : «Бял ГРАД-БГ», 2008. С. 88–91.

59. Пінькас Г.І. Фінансово-економічний механізм конкурентоспроможного ринку державних закупівель. Автореферат. – Дис. на здобуття наукового ступеня к.е.н. за спеціальністю 08.00.08 – Гроші, фінанси і кредит. ДНВЗ “Українська академія банківської справи Національного банку України”, Суми, 2009

60. Побережний В. В. Становлення запобігання і протидії корупції в органах виконавчої влади України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : 25.00.03. К. : НАДУ, 2014. 20 с.

61. Порядок визначення предмета закупівлі: Затверджено Наказом Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України 15 квітня 2020 року № 708. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0500-20#Text>.

62. Порядок застосування автоматичних індикаторів ризиків: Наказ Державної аудиторської служби України від 11 вересня 2018 року № 196 URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1115-18#n2>

63. Про затвердження Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади : Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 2 груд. 2016 р. № 126 // Офіційний вісник України. – 2017. – № 4. – Ст. 168.

64. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи : Наказ Міністерства юстиції України від 23 черв. 2010 р. № 1380/5 URL: Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v1380323-10>

65. Про приєднання до Угоди: Угода про державні закупівлі. Закон України від 16.03.2016 № 1029-VIII (в редакції від 16.03.2016). Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/981_050.

66. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII (в редакції від 13.04.17). Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/main/922>

67. Про розгляд Звіту про результати аналізу стану публічних (державних) закупівель в 2017 році: Рішення Рахункової палати України від 31.05.18 р. №13-1. Рахункова палата України. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2018/13-1_2018/Zvit_13-1_2018.pdf.

68. Сахарцева І.І., Шляга О.В. Ризики економічної діагностики підприємства. К.: Кондор, 2008. 380 с.

69. Севостьянова Г. С. Сучасний стан нормативно-правового забезпечення публічних закупівель в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Міжнародні економічні відносини та світове господарство*. 2016. Вип. 10. С. 91-96.

70. Смиричинський В. В. Прок'юремент як механізм формування конкурентоспроможного ринку державних закупівель європейського типу в Україні. *Конкуренція. Вісник Антимонопольного Комітету України*. 2004. № 4. – С. 11-16.

71. Старостіна А. О., Кравченко В.А. Ризик-менеджмент: теорія та практика. К. : Кондор, 2004. 200 с.

72. Тараненко О. П. Сучасні заходи запобігання корупції у сфері

державних закупівель. *Державне управління: теорія та практика*. 2014. № 2. С. 12-19.

73. Типовий закон ЮНСІТРАЛ про закупівлю товарів (робіт) і послуг, 1985 р., переглянуто у 2006 р. URL: www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/ml-procure.shtml

74. Ткаченко Н. Б., Уманців Ю. М. Макроекономічні аспекти державних закупівель. *Фінанси України*. 2009. №8 . С. 82-88.

75. Ткаченко Н. Б. Управління державними закупівлями: монографія. Київ: Книга, 2007. 296 с.

76. Тосько Р. Р. Кластерний аналіз корупційних ризиків публічних закупівель на макро-, мезо-, мікрорівнях для стабілізації економічної безпеки України. *Державно-управлінські студії*. 2017. № 3. С. 43-52.

77. Тюленєва Ю. В., Антошко Т. Р. Особливості управління ризиками корпоративної соціальної відповідальності підприємств. *Економічний вісник Національного технічного університету України "Київський політехнічний інститут"*. 2014. № 11. С. 305-311

78. Угода СОТ про державні закупівлі. URL: <https://www.slideshare.net/GPAinUA/cot-60552739>

79. Удуд І.Р. Управління комерційним ризиком торговельного підприємства : дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук. : 08.00.04. Львів, 2012. 212 с.

80. Управління ризиками у системі управління персоналом підприємств. *Економіка. Фінанси. Право*. 2013. № 12. С. 8-10.

81. Усаченко Л. М., Гурієвська В. М. Природа корупції в Україні: суперечності, ризики, проблеми : навч. посіб. Херсон : Грінь Д.С., 2014. 143 с.

82. Фалко Ю. Удосконалення управління системою державних закупівель в умовах модернізації економіки України / Ю. Фалко // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. - 2012. - Вип. 3. - С. 133-139

83. Фінансово-правове регулювання публічних закупівель в Україні : монографія / [Ю. І. Пивовар, В. М. Новаковець]. – К. : ТОВ «Три К», 2012. - 224

с.

84. Цимбаленко Я. Ю. Вдосконалення законодавства України в сфері державних закупівель як чинник розвитку української економіки. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 8.

85. Черчик Л, Івашкевич І, Бегун С. Система ризик-менеджменту підприємства: сутність та складові. *Економічний форум*, 2018, №2. С. 178-184

86. Шангіна Н. Г. Організаційно-економічні засади здійснення державних закупівель у бюджетних установах: сучасні проблеми та напрями підвищення ефективності. *Продуктивність агропромислового виробництва (економічні науки)*. 2019. № 21. С. 30–35.

87. Шевчук О. А. Внутрішньогосподарський і державний фінансовий контроль: подібність і відмінності. *Теоретичні та прикладні питання економіки*. 2018. Випуск 27, т.2. URL : [file:///D:/Downloads/Tppe_2018_27\(2\)__66.pdf](file:///D:/Downloads/Tppe_2018_27(2)__66.pdf)

88. Шейко О. В. Способи протидії корупції у сфері державних закупівель. URL : <http://e-tenders.com.ua/>

89. Юдіцький О.Л. Шляхи удосконалення законодавства України про закупівлю товарів, робіт, послуг за державні кошти. *Приватне право і підприємництво*. 2020. Вип. 10. С. 169–171.

90. Юдіцький О. Л. Соціальна сутність, мета та завдання інституту державних закупівель в Україні / О. Л. Юдіцький // *Держава і право : зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки / НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького* . – К., 2010. – Вип. 50. – 430-435 с.